

University of Groningen

Investeren of herstellen

Moes, Marcel; Edzes, Arend

Published in:
Opbrengsten van sociale investeringen

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Moes, M., & Edzes, A. (2006). Investeren of herstellen. In I. Doorten, & R. Rouw (editors), *Opbrengsten van sociale investeringen* (blz. 131-155). SWP Uitgeverij.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Opbrengsten van sociale investeringen

Opbrengsten van sociale investeringen

Ingrid Doorten en Rien Rouw (red.)

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Opbrengsten van sociale investeringen
Ingrid Doorten en Rien Rouw (red.)
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

ISBN-10: 90 6665 792 8
ISBN-13: 978 90 6665 792 2
NUR 740

© 2006 B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot Uitgeverij SWP (Postbus 257, 1000 AG Amsterdam) te wenden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
1. Inleiding	11
2. Vraagstelling en relevantie	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Sociale investeringen nader uitgewerkt	14
2.3 Waarom kosten-batenanalyses?	18
2.4 De mogelijkheid van kosten-batenanalyses	20
2.5 De toepasbaarheid van kosten-batenanalyses in beleid	25
2.6 Samengevat: feitelijkheid, waardenafweging en toepasbaarheid	28
Literatuur	30
3. Naar een kosteneffectief beleid ter voorkoming van antisociaal gedrag	33
<i>Marianne Junger, Universiteit Utrecht</i>	
3.1 Het beleidsprobleem ten aanzien van antisociaal gedrag	33
3.2 Prevalentie en kenmerken van antisociaal gedrag	36
3.2.1 <i>Prevalentie van antisociaal gedrag</i>	36
3.2.2 <i>Het belang van de eerste levensjaren</i>	37
3.2.3 <i>Stabiliteit van antisociaal gedrag bij het individu en over generaties</i>	39
3.2.4 <i>Antisociaal gedrag is een grote verzameling van negatieve uitkomsten</i>	40
3.3 Kosten van antisociaal gedrag	41
3.4 Criteria voor effectiviteit	43
3.4.1 <i>De randomized control trial (RCT)</i>	43
3.4.2 <i>Zijn er algemene kenmerken van effectieve interventies?</i>	50

3.4.3	Niet effectieve interventies: de 'feel good'-interventies	51
3.5	Voorbeelden van effectieve interventies	52
3.5.1	Het Nurse-Family Partnership	52
3.5.2	Perry Preschool-programma	53
3.5.3	Parent Child Interaction Therapy	58
3.5.4	Overdraagbaarheid voor interventie naar Nederland	59
3.6	Discussie en conclusies	60
	Literatuur	64
4.	Primaire preventie van kindermishandeling.	73
	<i>Willem Jan Meerding, Erasmus Universiteit Rotterdam</i>	
4.1	Inleiding	73
4.2	Omvang van kindermishandeling	74
4.3	Risicofactoren	75
4.4	Gevolgen van kindermishandeling	76
4.5	Preventie van kindermishandeling	77
4.5.1	Interveniëren in risicofactoren	77
4.5.2	Interveniëren in de opvoeding	79
4.6	Home visitation-programma's	83
4.6.1	Nurse-Family Partnership-programma	83
4.6.2	Healthy Families America	91
4.6.3	Overige programma's	92
4.6.4	Algemene conclusies home visitation-programma's	93
4.7	Kosten en baten van home visitation-programma's	94
4.8	Immateriële baten van kindermishandeling: voorkomen van menselijk lijden	97
4.9	Ten slotte	99
	Literatuur	100
5.	Schaalvergroting in het onderwijs.	105
	<i>Louise van de Venne, Onderwijsraad, Den Haag</i>	
5.1	Inleiding	105
5.2	Begripsdefiniëring	107
5.3	Empirisch bewijs op drie criteria:	
doelmatigheid, kwaliteit en sociale cohesie		107
5.3.1	Schaal, doelmatigheid en bureaucratie	107
5.3.2	Schaal en onderwijskwaliteit	117
5.3.3	Schaal en sociale cohesie	119

5.4 Ontwikkelingen schaalvergroting in maatschappelijk en economisch perspectief	123
5.5 Conclusies, onderzoeksagenda en aanbevelingen	125
Literatuur	128
 6. Investeren of herstellen	 131
Marcel Moes en Arjen Edzes, Centrum voor Arbeid en Beleid, Groningen	
6.1 Inleiding	131
6.2 Onderzoekskader	132
6.2.1 Begrippen, definities en veronderstellingen	132
6.2.2 Werkvoorziening voor gehandicapten: een geschikte case?	134
6.3 Empirische verkenning	139
6.3.1 Inleiding	139
6.3.2 De productiviteitsdoelstelling	139
6.3.3 De reïntegratiedoelstelling	141
6.3.4 De sociale doelstelling	142
6.3.5 Samenvattend overzicht van stakeholders	143
6.3.6 De Wsw in internationaal perspectief	145
6.4 Wat als de sociale werkvoorziening er niet zou zijn?	148
6.4.1 Verschillende perspectieven en substitutiemogelijkheden	148
6.4.2 Materiële effecten	151
6.4.3 Immateriële effecten	152
6.5 Conclusies	152
Literatuur	154
 7. Herstructurering en buurtbeleid: fysiek of sociaal?	 157
Vincent Gruis, TU Delft	
7.1 Inleiding	157
7.2 Een alternatief voor herstructurering	159
7.2.1 Herstructurering: herstel- of preventiebeleid?	159
7.2.2 Een sociale aanpak	159
7.2.3 Effectiviteit van de sociale aanpak	163
7.3 Fysieke of sociale aanpak?	170
7.3.1 Afweging tussen fysiek en sociaal ingrijpen	170
7.3.2 Financiële lasten en baten	171
7.3.3 Beoordeling van de kosteneffectiviteit	174
7.3.4 Beoordelingsmodel op basis van kosteneffectiviteit	175
7.3.5 De sociale baten en lasten	179

7.4	56-Wijkenaanpak en sociale maatregelen	181	
7.4.1	Stimulansen in het overheidsbeleid	181	
7.4.2	Stedelijke vernieuwing, herstructurering en de 56-wijkenaanpak	182	
7.4.3	Investerings van corporaties in de herstructurering	184	
7.4.4	Sociaaleconomische investeringen in de buurt: kritiek van de WRR	188	
7.4.5	Aanbevelingen voor wijkbeleid – rolverdeling overheid en woningcorporaties	189	
7.5	Conclusie	192	
	Literatuur	194	
	Bijlage A	196	
8.	Investeren in veiligheid: de opbrengsten	199	
	Gerard Marlet, <i>Atlas voor gemeenten, Utrecht</i>		
8.1	Inleiding	199	
8.2	De hedonistische prijsmethode	200	
8.3	De waarde van veiligheid	201	
8.4	De opbrengsten van sociale investeringen	206	
	Literatuur	210	
9.	Conclusie en vooruitblik	213	
9.1	Inzicht in effecten, kosten en baten van sociale investeringen	213	
9.2	De wenselijkheid van kba's van sociale investeringen	217	
9.3	Politiek-bestuurlijke rationaliteit	220	
9.4	Vooruitblik	221	
	Literatuur	222	
	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling	223	

Voorwoord

Het kabinet heeft de RMO verzocht een advies uit te brengen over 'Opbrengsten van Sociale Investeringsen'. Of dat advies er gaat komen, is ongewis, maar in deze bundel presenteert de RMO alvast zijn vooronderzoek.

'Opbrengsten van Sociale Investeringsen' is een uiteenlopende verzameling van casus rond één vraag: hoe maken we de opbrengsten van sociale investeringen inzichtelijk, zo overtuigend dat ze een rol kunnen spelen in de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke afwegingen over de allocatie van publieke middelen? De Raad is van mening dat de in deze bundel bijeengebrachte onderzoeken een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de discussie over investeringen op het sociale vlak, op ten minste drie manieren. Ten eerste direct: de casus geven voorbeelden van het meten van de *return on investment* van sociale investeringen en bevorderen daarmee het gesprek. Ten tweede indirect: beter kijken naar de opbrengsten van sociale investeringen zal de kwaliteit van sociale investeringsprojecten bevorderen. Ten derde op een soort meta-niveau: de hier bijeengebrachte casus voeden de discussie over zin en onzin van het meten van rendement van sociale investeringen. De Raad wil graag de auteurs danken die een bijdrage hebben geschreven voor deze bundel: Marianne Junger, Willem Jan Meerding, Louise van de Venne, Arjen Edzes, Marcel Moes, Vincent Gruis en Gerard Marlet. Ook wil de raad de deelnemers danken voor hun bijdrage aan de discussiebijeenkomst gehouden op 15 maart 2006 in Diligentia in Den Haag. Dat debat leverde het voedsel voor de inleidende en concluderende hoofdstukken die namens de Raad zijn geschreven door Rien Rouw en Ingrid Doorten. Matthëus van de Pol ondersteunde de commissie die werd geleid door de leden van de RMO, Yolan Koster-Dreese, Maurits Barendrecht en Hans Adriaansens.

Y. Koster-Dreese
waarnemend voorzitter

dr. K.W.H. van Beek
secretaris

1. Inleiding

Uitgaven aan sociale projecten leggen het nogal eens af tegen uitgaven aan de 'hardere' zaken des levens, zoals veiligheid, wegen, huizen en cellen. De RMO denkt dat dit het gevolg zou kunnen zijn van niet goed tellen. Dat we de opbrengsten van sociale uitgaven stelselmatig onderschatten en er daardoor stelselmatig te weinig aan uitgeven. Dat 'niet goed tellen' zou bijvoorbeeld kunnen komen doordat opbrengsten onder een ander begrotingshoofdstuk vallen – en dat we kosten en opbrengsten dus te verkokerd bekijken. Een ander voorbeeld van 'niet goed tellen' is dat opbrengsten in de wat verdere toekomst eenvoudig niet meegeteld worden, omdat we nu eenmaal met de kasstroom van het heden te maken hebben. Zo zou bijvoorbeeld een uitgave aan jeugdzorg er als louter een kostenpost uit kunnen zien, terwijl die op de wat langere termijn (net voorbij de horizon van de beslisser) tot besparingen leidt bij criminaliteitsbestrijding (ander begrotingshoofdstuk).

Interessant is dat, boven op het 'niet goed tellen', de mensen die zich bezighouden met sociale uitgaven een zekere weerstand lijken te hebben tegen rekenen aan hun *return on investment*. Die weerstand kent verschillende vormen. Bijvoorbeeld angst dat rekenwerk zal leiden tot bezuinigingen; men heeft daar blijkbaar slechte ervaringen mee. Maar er is ook meer principiële weerstand. Bijvoorbeeld vanuit de gedachte dat je sommige zaken niet moet *willen* reduceren tot een sommetje; dat dat geen passend afwegingskader *kan* opleveren. In weerwil van deze bezwaren wordt er natuurlijk wel gewoon gerekend. En zelfs als er geen sommen gemaakt worden, wordt binnen beschikbare middelen wel degelijk gekozen en dan gebeurt dat toch in elk geval impliciet op basis van een inschatting van de opbrengsten. Dit kan voor de lezer een argument zijn om over een eerste huiver heen te stappen: als er dan toch keuzes gemaakt moeten worden, kunnen we onze sommen maar beter goed maken.

Als het echt is zoals de RMO denkt – dat we stelselmatig te weinig geld uitgeven aan sociale infrastructuur – dan is het van het grootste belang dat we beter leren rekenen. Want als we beter leren rekenen, dus sociale investeringen rationeler leren inschatten, zullen we er meer geld aan gaan besteden. Omdat dat lonend is op termijn, voor de samenleving als geheel. Bijkomend voordeel van goed leren rekenen is ook dat we beter kunnen kiezen tussen verschillende manieren om sociaal te investeren en zo ook het rendement nog kunnen opschroeven. Maar dan moeten we wel eerst goed leren rekenen.

Over 'eerst goed leren rekenen' gaat deze studie. In zes zeer uiteenlopende casus worden de (on)mogelijkheden en voor- en nadelen van rekenen aan sociale interventies onderzocht. Fascinerend is daarbij om te zien dat er grote belangstelling bestaat bij onderzoekers en beleidsmakers om dit pad van rationalisatie te bewandelen. Tijdens de expertmeeting die we over deze casus organiseerden, bleek bovendien dat het zeer wel mogelijk is om bruggen te slaan tussen de 'harde cijfer' en de 'softe sector'.

Het doel van deze studie is om bij te dragen aan deze bruggenbouw, in de hoop dat de casus aanleiding zullen geven tot meer discussie en spit- en denkwerk over de opbrengsten van sociale investeringen. Hoofdstuk 2 gaat uitgebreid in op de theoretische noties rond kosten en baten en sociale investeringen. De hoofdstukken 3 tot en met 8 zijn op verzoek van de RMO door externe deskundigen geschreven. Zij presenteren elk een casus, uiteenlopend van schaalvergroting van scholen (hoofdstuk 5) tot investeringen om kindermishandeling te voorkomen (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 9 ten slotte presenteert de RMO een aantal conclusies. Voor een deel zijn deze het resultaat van de expertmeeting die de Raad op 15 maart 2006 organiseerde.

2. Vraagstelling en relevantie

2.1 Inleiding

Wat zijn de opbrengsten van sociale investeringen? De RMO heeft het kabinet in de afgelopen jaren vaak geadviseerd over het belang van de sociale infrastructuur. De Raad legde vooral de nadruk op het belang van een infrastructuur die is toegesneden op de nieuwe maatschappelijke verhoudingen van de kennissamenleving. Zo'n infrastructuur brengt namelijk de realisatie van maatschappelijke en politieke doelstellingen dichterbij.

Toch hebben we de indruk dat de inrichting van de sociale infrastructuur in het beleid wordt verwaarloosd. Een reden daarvoor is dat het moeilijk is om de gunstige effecten van een deugdelijke infrastructuur aan te tonen, laat staan in geld uit te drukken. Bestedingen aan de sociale infrastructuur worden daarom vaak gezien als kosten die zwaar drukken op de begroting, en minder als investeringen die vroeg of laat rendement opleveren. Een andere reden is dat investeringen in de sociale infrastructuur, ofwel sociale investeringen, bijna altijd effecten genereren op meer beleidsterreinen, terwijl de kosten- en batenanalyses van beleidsmakers daarop niet zijn berekend. Die lijken zich vooral te richten op effecten, kosten en baten binnen bepaalde sectoren.

Hoe maken we de opbrengsten van sociale investeringen dan wel inzichtelijk, zo overtuigend dat het onderwerp een rol gaat spelen in de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke afwegingen over de allocatie van publieke middelen? Met die opdracht heeft het kabinet de RMO op pad gestuurd. De centrale vraag die we in het adviesproject 'Opbrengsten van sociale investeringen' aan de orde stellen, is of het mogelijk is om de effecten, kosten en baten – samengevat de opbrengsten – van sociale investeringen overtuigend in beeld te brengen of zelfs te berekenen.

Opbrengsten vatten we breed op, zowel kwalitatief als kwantitatief en zowel financieel als niet-financieel. We zoeken in dit project echter wel naar kwantificeerbaarheid en monetariseerbaarheid. Daarvoor hebben we niet alleen effectevaluaties nodig, maar ook en vooral kosten-batenanalyses. Die laatste staan centraal in dit hoofdstuk en de verschillende bijdragen aan deze bundel.

In dit hoofdstuk werken we eerst de centrale begrippen uit, te weten *sociale investeringen*, *sociale infrastructuur* en *preventiebeleid*.

Daarna gaan we in op de vraag waarom kosten-batenanalyses eigenlijk wenselijk zijn. Vervolgens stellen we vraagstukken rond de (on)mogelijkheden van kosten-batenanalyses in het sociale domein aan de orde. Daarna komt de toepasbaarheid in beleid aan de orde: hoe verhoudt de realiteit van wetenschappelijke analyse zich tot politieke en bestuurlijke rationaliteiten?

Ten slotte vatten we onze gedachtelijnen samen in een afwegingskader voor het gebruik van kosten-batenanalyses in het sociale domein.

2.2 Sociale investeringen nader uitgewerkt

Wie een willekeurige voorbijganger zou vragen waar sociaal beleid over gaat, heeft een grote kans dat hij van de voorbijganger een opsomming krijgt voorgeschoteld van allerlei concrete problemen die moeten worden bestreden en probleemgroepen die beter moeten worden opgevangen. Het gaat dan vermoedelijk om problemen als werkloosheid, zwerven op straat, drugsgebruik of eenzaamheid.

En bij die probleemgroepen staan deze zelfde voorbijganger misschien verwaarloosde psychiatrische patiënten, hardnekkige spijbelaars of alleenstaande ouderen voor ogen. Sociaal beleid verschijnt in al deze gevallen als ‘achteraf-beleid’; er is een probleem geconstateerd, meestal bij een specifieke doelgroep, en het beleid gaat proberen dat probleem te repareren. Het grote voordeel van deze benadering is dat het gaat om concrete problemen die vaak voor iedereen zichtbaar zijn, waarvoor men concrete voorzieningen kan treffen. Dat laatste maakt deze vorm van beleid ook aantrekkelijk voor politici en beleidsmakers. Beleidsmakers hebben concrete aangrijpingspunten in de samenleving en krijgen een eigen domein van instellingen onder hun hoede. Politici kunnen zich duidelijk verantwoorden aan hun kiezers. Ze pakken de voor iedereen zichtbare problemen immers krachtadig aan met de nodige maatregelen en voorzieningen, en als het goed gaat kunnen ze ook concrete resultaten laten zien.

Zeker in deze tijden, waarin politici en beleidsmakers wordt gevraagd om meetbare resultaten, is het verleidelijk om vooral tijd en aandacht te investeren in allerlei

vormen van wat we hier 'herstelbeleid' noemen, temeer omdat de problemen waarover we het hebben reëel zijn en groter lijken te worden.

De keerzijde is echter dat uit het zicht kan verdwijnen dat sociaal beleid ook 'vooraf-beleid' kan zijn, beleid waardoor problemen juist kunnen worden voorkomen. Deze vorm van beleid, die we in het vervolg aanduiden als sociale investeringen en als een 'infrastructurele benadering', is veel minder concreet dan herstelbeleid en levert minder zichtbare resultaten op. Probeer maar eens te laten zien dat je problemen hebt voorkomen met behulp van beleid. Bovendien is een infrastructurele benadering moeilijk inpasbaar in bestaande beleidskokers en hun domeinen; deze vorm van beleid houdt zich niet aan de grenzen van ambtelijke organisaties. Dat alles maakt het minder aantrekkelijk voor politici en beleidsmakers om deze benadering toe te passen. Wat is nu het eigene van sociale investeringen? Onder sociale investeringen verstaan we investeringen in de *sociale infrastructuur*. En sociale investeringen kunnen worden opgevat als *vooraf- of preventiebeleid*.

Sociale investeringen: vooraf-beleid gericht op de sociale infrastructuur

In een eerder advies omschreef de RMO de sociale infrastructuur op twee manieren: "Het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, huishoudens) kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving" (Engbersen en Sprinkhuizen, 1998). Of ook: "De wegen waarlangs mensen kunnen participeren in de samenleving en relaties kunnen leggen met elkaar" (Commissie-Etty, 1998; Commissie-Peper, 1998 – beide geciteerd in RMO, 2000). Deze definities laten zien dat de sociale infrastructuur eerder wordt gekwalificeerd door het doel ervan – namelijk het leven in sociale verbanden en participeren in de samenleving – dan door de aard van de samenstellende delen van die infrastructuur. Die aard is namelijk veelkleurig. Onderdeel van de sociale infrastructuur zijn ook instituties, instellingen en organisaties die primair worden gekwalificeerd door andere functies, maar die wel degelijk sociale uitstralingseffecten hebben. Denk bijvoorbeeld aan de rol van bedrijven in een wijk of een stad; hun primaire functie is economisch, maar de sociale effecten zijn groot. De sociale infrastructuur volgens deze definities is dus een stuk breder dan de instellingen die vaak tot het domein van sociaal beleid worden gerekend, instellingen die zich vaak richten op specifieke doelgroepen.

Omdat we sociale infrastructuur zo breed opvatten, kunnen sociale investeringen een brede range aan interventies zijn. Wij verstaan er echter een specifiek type

interventies onder, dat ondanks het feit dat het niet scherp af te bakenen is, toch eigen kenmerken heeft. We verduidelijken dat aan de hand van een vergelijking met het preventiebegrup uit de gezondheidszorg. Daar wordt een onderscheid gehanteerd tussen drie typen preventie: primaire, secundaire en tertiaire preventie. "Primaire preventie is erop gericht om de oorzaken van een ziekte weg te nemen bij een (nog) gezonde populatie, waardoor de ziekte niet optreedt." Een voorbeeld is het aanleggen van riolering, waarbij de doelgroep de gehele populatie is. "Secundaire preventie is erop gericht om een in potentie aanwezige ziekte in een zo vroeg mogelijk stadium op te sporen, waardoor een goede behandeling nog mogelijk is." Hierbij valt te denken aan gezondheidsscreeningen bij doelgroepen met een verhoogd risico op een bepaalde aandoening. Tertiaire preventie ten slotte "is erop gericht om te voorkomen dat een ziekte verergert, of dat zich complicaties voordoen." Het gaat dan bijvoorbeeld om het voorschrijven van medicijnen die vertragend werken op de ontwikkeling van een ziekte (Torenvlied en Akkerman, 2005).

Sociale investeringen lijken binnen dit spectrum van preventie het meest op primaire preventie. Ze richten zich op het onderhouden of tot stand brengen van breed toegankelijke infrastructuren die duurzaam zijn. Het bijeffect van die infrastructuur is dat ze sociale problemen kunnen voorkómen. Een ander gelukkig bijverschijnsel van sociale investeringen is dat de effecten meervoudig zijn; dat wil zeggen dat ze zich, bedoeld en onbedoeld, voordoen op meer terreinen. De vergelijking met de riolering doet ons nog een aspect ontdekken van sociale infrastructuur: ze zijn vaak onzichtbaar en soms ook onaanzienlijk, zo gewoon dat ze wel gemist lijken te kunnen worden. Maar als ze eenmaal zijn aangelegd, kunnen ze leiden tot ongedachte dynamiek. Samengevat, *sociale investeringen* omschrijven we als interventies in de sociale infrastructuur die zijn gericht op 1^e) de lange termijn, 2^e) een gehele populatie, 3^e) duurzame effecten, 4^e) het voorkómen van problemen en 5^e) veranderingen in structuren.

Zo opgevat onderscheiden sociale investeringen zich nadrukkelijk van wat we noemen 'herstelbeleid'. Herstelbeleid is een type interventie dat vergelijkbaar is met secundaire en tertiaire preventie. Denk bijvoorbeeld aan speciale voorzieningen voor drop-outs uit het onderwijs of voor dak- en thuislozen. Het kwaad is al geschied en de overheid treft speciale maatregelen om de gebreken van reguliere voorzieningen te repareren. Sociale investeringen onderscheiden zich van herstelbeleid, hoewel de afbakening in de praktijk niet altijd eenvoudig zal zijn. Allerlei voorzieningen voor specifieke doelgroepen vallen er niet onder, al zou het wel zo kunnen zijn dat bepaalde voorzieningen op lange termijn onderdeel worden van de

reguliere infrastructuur. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor instellingen in de sfeer van de ouderenzorg, al was het maar omdat iedere inwoner oud kan worden en dus deel uitmaakt van de doelgroep.

Voorkómen en genezen

Omdat voorkomen beter is dan genezen, althans volgens het spreekwoord, ligt het voor de hand om te verwachten dat sociale investeringen meer opleveren en goedkoper zijn dan herstelbeleid. Maar is dat ook zo? Deze veronderstelling hopen we in deze bundel te kunnen toetsen met behulp van onderzoek naar de kosten en baten van interventies. Het zal echter niet eenvoudig zijn om de effecten van complexe ingrepen als de door ons bedoelde sociale investeringen inzichtelijk te maken. Waarom dat zo is, komt aan de orde in paragraaf 2.4. Daaraan voorafgaand bezinnen we ons op de vraag waarom kosten-batenanalyses eigenlijk nodig zijn.

Het voorkómen van misbruik van stimulerende middelen

Uit onderzoek van het Amerikaanse Search Institute blijkt dat het versterken van de gemeenschappen waarin jongeren opgroeien een cruciale factor is bij het voorkomen van misbruik van stimulerende middelen. Het Search Institute onderscheidt 40 sterke eigenschappen ('assets') van zowel jongeren zelf als van de gemeenschappen waarin ze leven die een gezonde ontwikkeling bevorderen. Als het gaat om de gemeenschappen zijn vooral ondersteuning van familie, van andere volwassenen en van de school belangrijk. Verder helpt het als families, scholen en buurten heldere grenzen trekken, als er volwassenen zijn die fungeren als rolmodellen voor jongeren, en als jongeren worden geconfronteerd met hoge verwachtingen. Als dit soort eigenschappen zich voordoen in de omgeving waarin jongeren opgroeien, is de kans groot dat misbruik van alcohol, drugs en tabak wordt voorkomen. Maar dat niet alleen: het versterken van gemeenschappen voorkomt ook andere verschijnselen bij jongeren zoals geweld, antisociaal gedrag, gokken, eetstoornissen en depressies. Het bleek ook dat interventies gebaseerd op deze brede, gemeenschapsgerichte benadering beter werken dan specifieke preventie- en risicoverlagende programma's, beide vormen van herstelbeleid. Het is voor jongeren die vroeg zijn begonnen met het grootschalige gebruik van stimulerende middelen immers veel moeilijker om ermee op te houden of te matigen dan voor jongeren die later of zelfs helemaal niet beginnen met het gebruik van stimulantia.

Uit: Benson, P.L. et al., 2004. Tapping the power of community. The potential of asset building to strengthen substance abuse prevention efforts. *Search Institute Insights & Evidence* 2 (1).

2.3 Waarom kosten-batenanalyses?

Onlangs berichtte *de Volkskrant* over een onderzoek naar de realisatie van Vinex-wijken. Wat blijkt? “In vrijwel alle Vinex-wijken wordt de franje stapje voor stapje uit de woonwijk gesloopt (...). Parken worden sterk verkleind, speelveldjes niet aangelegd, winkelcentra later aangelegd en sociale woningen geschrapt” (Rengers en Van Uffelen, 2006). Daarnaast zijn er voorbeelden van te kleine scholen en gezondheidscentra die in het kielzog van vertraagde winkelcentra achterblijven. Zoals een van de geïnterviewden stelt: “En de publieke voorzieningen zijn het kind van de rekening. *Want die kosten alleen maar geld*, terwijl op woningen dik wordt verdiend” (onze cursivering).

Groene, blauwe en sociale voorzieningen kosten alleen maar geld. Die benadering is exemplarisch voor de wijze waarop veel beleidsmakers op dit moment kijken naar planning en allocatie van middelen. Hoewel er tekenen zijn dat dit perspectief wordt doorbroken, is de praktijk weerbarstig. Van der Pennen et al. (2004) signaleren dat voor de samenwerking tussen fysiek en sociaal bij sociale vernieuwing. Er is geen sprake van een gelijkwaardige positie van de sociale sector, stellen ze, onder meer omdat de resultaten van sociale interventies moeilijker in beeld te brengen zijn.

De reactie ligt voor de hand. Neem de baten van groene, blauwe en sociale voorzieningen op in de exploitatieberekeningen van, in dit geval, nieuwbouw- en herstructureringsplannen. Maak gebruik van een completere rekenmethode waarin allerlei vergeten baten worden gecijferd, zoals schone lucht en de gezondheidseffecten daarvan, binding aan de wijk en verhuisbewegingen, leegstand en verpaupering. We hebben dus geen behoefte aan kosten-batenanalyses zonder meer, maar aan analyses waarin de vergeten en verborgen baten aan het licht komen. Dat is de opdracht van dit project, het beredeneren van baten en vervolgens het zo mogelijk kwantificeren en monetariseren ervan. Omgekeerd is het nodig om de kosten van desinvesteringen te gecijferen. Uit de casestudies die we voor dit project hebben laten verrichten, blijkt dat onderzoekers dan niet in een gespreid bed terecht komen. Integendeel, er is veel creativiteit voor nodig om deze opdracht uit te voeren. Juist binnen het sociale domein wordt dit node gemist. Het gevolg daarvan is, zo maakt het Vinex-voorbeeld duidelijk, dat sociale investeringen al te eenvoudig worden geschrapt.

Een noodzakelijke stap in de analyse van kosten en baten is het inzichtelijk maken van de causale mechanismen bij een bepaalde interventie en de beoogde en niet-bedoelde effecten daarvan. Aan gedegen effectiviteitsonderzoek ontbreekt het

echter nog vaak in het sociale domein. Zo stelden Wittebrood en Van Beem (2004) vast dat het merendeel van een specifieke groep criminaliteitsbestrijdende maatregelen van de afgelopen 25 jaar niet is geëvalueerd. Van geen enkele maatregel is voldoende aangetoond of deze wel of niet werkt om de objectieve of subjectieve sociale veiligheid te vergroten, concluderen deze onderzoekers op grond van hun meta-evaluatie.

Een vergelijkbare constatering doet Junger in haar casestudie op het gebied van vroeg- en voorschoolse interventies om antisociaal gedrag van kinderen te voorkomen. Goed onderzoek ontbreekt veelal in Nederland, waardoor ineffectieve programma's worden ingezet. Voor een deel zijn dat zogeheten '*feel good*-interventies' die appelleren aan de intuïties van beleidsmakers en bestuurders, maar waarvan de werking niet is vastgesteld of die in sommige gevallen zelfs contraproductief zijn. Een bekend voorbeeld daarvan zijn de wijdverspreide 'afschrikprogramma's' voor jonge criminelen in de dop; het idee is dat jongeren zich afkeren van criminaliteit als ze hebben kennisgemaakt met het gevangenisleven. Zo'n programma bleek echter een 'gesubsidieerde opleiding tot crimineel' (Junger, 2006).

Nog een laatste voorbeeld komt uit een kosten-batenanalyse van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Deze onderzoekers ontdekten onder meer dat er geen betrouwbare statistieken zijn om het percentage voortijdig schoolverlaters vast te stellen. De aanpakken zijn dermate gevarieerd per gemeente en per school dat ze geen vergelijkbare informatie opleveren. "Werkelijke '*evidence based*' beleidsvorming is dan ook op basis van bestaande gegevens niet mogelijk (...)", concluderen de onderzoekers (In 't Veld et al., 2005: 11).

Drie voorbeelden op drie terreinen van leemtes in onze kennis van de werking van interventies. We vermoeden dat dit soort leemtes zich ook zullen voordoen binnen andere sectoren in het sociale domein. Dat betekent in feite dat veel interventies op gevoel of op ideologische gronden worden gedaan, met het risico dat ze averechts uitpakken. Effectiviteitsanalyses kunnen dat risico indammen. Nu is dit geen pleidooi voor een kosten-batenanalyse per se. Maar een complete en integrale kosten-batenanalyse zal altijd een effectiviteitsevaluatie bevatten. Dus waarom niet een stap verder gezet dan een evaluatieonderzoek om de uitkomsten in opbrengsten te vertalen?

Die vraag klemmt des te meer vanuit het perspectief van de allocatie van schaarse publieke middelen waarmee de overheid altijd te maken heeft. Voortdurend maakt de overheid keuzes om geld te verdelen over bepaalde sectoren, en binnen die sectoren over bepaalde interventies. Completere kosten-batenanalyses verrijken de afwegingen van de overheid over de verdeling van middelen. Ze laten namelijk zien

dat wat zich als kosten voordoet, vanuit een ander perspectief investeringen zijn, terwijl wat zich als bezuinigingen voordoet uiteindelijk grote verliezen kan opleveren. Dat geldt vooral voor sociale investeringen. Vandaar dat we ons in de rest van dit hoofdstuk concentreren op de mogelijkheid van kosten-batenanalyses in het sociale domein en de toepasbaarheid daarvan in beleid.

2.4 De mogelijkheid van kosten-batenanalyses

Hiervoor stelden we dat we geen behoefte hebben aan kosten-batenanalyses (kba's) zonder meer, maar aan completere kba's waarin zo veel mogelijk vergeten en verborgen kosten en baten worden meegenomen. Dat brengt ons op een complex, geaccidenteerd terrein dat in Nederland relatief onontgonnen is. Welke hobbels komen we daar tegen?

Complexe interventielogica en gebrekkige kennis

We behandelen die hobbels eerst theoretisch aan de hand van een begrip dat Torrenvlied en Akkerman (2005) introduceren in een studie naar preventiebeleid, namelijk complexe interventielogica. De kern van deze logica is dat we te maken hebben met complex beleid dat probeert de achterliggende oorzaken van maatschappelijke vraagstukken te beïnvloeden, terwijl de causale verbanden moeilijk zijn aan te tonen en het vaak onbekend is hoe die oorzaken onderling samenhangen.

De interventie- of beleidslogica van sociale investeringen heeft vier kenmerken die ervoor zorgen dat kennis over effecten ontbreekt of uiterst onzeker is. Het eerste kenmerk is dat het moeilijker is om beleidsprestaties en effecten vast te stellen, omdat effecten langer op zich laten wachten. De afstand tussen maatregelen en effecten is groot en wordt vertroebeld door vele verstorende factoren, zodat het nauwelijks mogelijk is om effecten toe te rekenen aan maatregelen. In een experimentele setting zouden deze verstorende factoren geïsoleerd kunnen worden, maar maatschappelijke vraagstukken lenen zich nauwelijks voor experimenten. Een tweede kenmerk van complexe interventielogica is dat verondersteld wordt dat (neven)effecten zich voordoen op andere vraagstukken dan waarvoor de interventies primair zijn bedoeld. Sociale investeringen grijpen meestal diep in oorzaak-gevolgrelaties, zodat de effecten uitwaaiëren over meer beleidsterreinen. De kosten zijn navenant moeilijk in beeld te krijgen, omdat dit type interventies zelden scherp kan worden afgebakend.

Het derde kenmerk van complexe interventies is dat ze zich richten op een dynamische werkelijkheid. Omdat de interventies diep ingrijpen in oorzaak-gevolgrelaties en vaak effecten op lange termijn sorteren, kan het vraagstuk waarom het oorspronkelijk ging van karakter zijn veranderd. De veranderlijkheid van problemen doet zich uiteraard voor bij alle typen interventies, maar laat zich extra gelden bij sociale investeringen. Overigens zou ook het omgekeerde kunnen opgaan, namelijk dat sociale investeringen dermate fundamenteel en abstract zijn dat ze immuun zijn voor veranderingen op andere niveaus.

Een vierde kenmerk van de logica van sociale investeringen is dat effecten soms moeilijk waarneembaar zijn, namelijk omdat die investeringen zich vaak richten op het voorkómen van problemen. Iets dat wordt voorkomen, kan niet worden waargenomen. Het is vervolgens nauwelijks te bewijzen dat het niet-optreden van iets het gevolg is van een bepaalde interventie.

Deze moeilijkheden zullen zich overigens niet alleen voordoen bij sociale investeringen, maar vermoedelijk bij alle interventies waarvan de causale ketens lang en ingewikkeld zijn. En als de kennis over effecten dan al gebrekkig is, wordt het lastig om kosten en baten van interventies te berekenen. Dat blijkt ook uit verschillende casestudies in deze bundel. Het onderzoek naar de sociale werkvoorziening van Arjen Edzes en Marcel Moes bijvoorbeeld (hoofdstuk 6) brengt de kosten helder in beeld, maar de mogelijke baten worden enkel benoemd, niet berekend. De casestudie naar kindermishandeling van Willem Jan Meerding (hoofdstuk 4) bevat een plausibele schatting van de Nederlandse kosten. Voor de baten van interventies is Meerding aangewezen op Amerikaans onderzoek. Hetzelfde geldt voor de baten van voor- en vroegschoolse programma's in de bijdrage van Marianne Junger (hoofdstuk 3) die antisociaal gedrag proberen te voorkomen.

Zowel bij kindermishandeling als bij antisociaal gedrag gaat het om een specifiek omschreven interventieprogramma. Meerding somt in zijn studie naar kindermishandeling echter ook enkele algemene interventies op, zoals armoedebestrijding, het voorkómen van het ontstaan van eenoudergezinnen en een goede toegang tot de gezondheidszorg, waarvan het effect op kindermishandeling aannemelijk is, maar waarvan de baten veel breder zijn en dus moeilijker vast te stellen. Een waardering van dat type interventies blijft dan ook achterwege.

Hoe zijn effecten te meten?

Een volgend probleem waar we tegenaan lopen, is dat zelfs als de effecten vermoed worden, ze niet eenvoudig in cijfers of geld zijn uit te drukken. In 't Veld et al. (2005) signaleren dat ook in hun kba van voortijdig schoolverlaten. De vraag

waarvoor we dan staan, is of er begrippen of concepten zijn waarmee effecten wel te meten zijn.

Moes en Edzes staan voor deze vraag aan het slot van hun bijdrage over de sociale werkvoorziening. Ze signaleren daar dat over een van de doelstellingen, namelijk de sociale werkvoorziening als vangnet voor arbeidsgehandicapte personen die niet regulier kunnen werken, weinig bekend is. Moes en Edzes suggereren dat een 'social return on investment'-benadering soelaas kan bieden.

Social return on investment

Social return on investment (SROI) is eind jaren negentig ontwikkeld in de Verenigde Staten. Het is een methode waarmee bedrijven hun sociaal-maatschappelijke en milieu-waarde, ofwel de prestaties die zij op die terreinen leveren, in geld kunnen uitdrukken. Een SROI is gebaseerd op vier principes: 1) het in beeld brengen van de meest relevante stakeholders; 2) het afbakenen van relevante aandachtsgebieden van de organisatie; 3) het opstellen van een 'impact map', de wijze waarop de organisatie resultaten behaalt; 4) het bepalen van 'dead weight', de resultaten die sowieso zouden zijn behaald.

Het berekenen van de social return verloopt in vier fasen waarin tien activiteiten moeten plaatsvinden. Het bepalen van indicatoren voor de output van de organisatie en van de financiële waarde daarvan, afgezet tegen de inspanningen van anderen, zou men een schamierpunt in het verloop van de methode kunnen noemen.

Een bekend voorbeeld van de toepassing van een SROI is die van het bedrijf Valid Express (VE), een koeriersbedrijf voor minder valide werknemers. Belangrijke stakeholders van VE zijn de maatschappelijk georiënteerde investeerders. Zij willen weten of hun investering financieel en maatschappelijk rendeert.

De belangrijkste maatschappelijke opbrengsten zijn 1) de werkgelegenheid voor mensen met een handicap of chronische ziekte, en 2) het inspirerende voorbeeld om mensen aan te zetten om ook een bijdrage te leveren. Deze factoren worden gewaardeerd door 1) de besparingen op uitkeringen en de betalingen van loon en premies door Valid Express, en 2) de publiciteit en kennisdeling die het inspirerende voorbeeld verder brengen. De waarde van de laatste wordt geschat door de waarde van de publiciteit rond Valid Express op basis van advertentietarieven in geld te waarderen.

Daartegenover staan de kosten. Naast de gebruikelijke kosten van een 'gewone' koeriersdienst, heeft Valid Express te maken met extra kosten vanwege de benodigde specificaties voor de lastige lichamen van de werknemers (zoals het rijden in auto's met duurdere 'automaten'). Zowel de kosten als de opbrengsten die voor een aantal jaar in de toekomst zijn geprojecteerd, worden naar het heden toe gedisconteerd met een af-

gesproken rentepercentage. Hierdoor wordt de netto toegevoegde contante waarde van VE zichtbaar. De SROI-methode maakt zichtbaar dat Valid Express financieel gezond is, en bovendien een hoog maatschappelijk rendement heeft.

Zie: Scholten, P. (red.), 2005. *Social Return On Investment: handleiding voor het meten van maatschappelijk rendement. FM State of the Art*. Amstelveen: Lenth Publishers.

Zeker in het sociale domein spelen effecten in de vorm van waarden – bijvoorbeeld de kwaliteit van leven en het zelfbeschikkingsrecht – een belangrijke rol in de keuze voor de ene of de andere interventie. Zoals Micha de Winter stelt in zijn oratie (geparafraseerd): elke beslissing, of die nu gaat over diagnostiek, behandeling, preventie of zorg, stoelt per definitie op feiten én op waarden. Dat geldt voor de geneeskunde en evenzeer voor pedagogische kwesties, stelt De Winter (2006). 'Evidence-based' en 'value-based' zijn beide nodig wanneer keuzes moeten worden gemaakt in een groeiende complexiteit van feiten en van relevante waarden. Hoe kunnen waarden worden gewogen in een afwegingsmodel voor interventies in het sociale domein?

Een eerste mogelijkheid is om waarden te *monetariseren*. Gerard Marlet doet dat voor veiligheid in zijn bijdrage over de waarde van een veilige stad (hoofdstuk 8). De maat voor veiligheid is de prijs die mensen willen betalen voor een huis in een veilige omgeving vergeleken met een huis in een minder veilige omgeving. Met deze maat is niet het totaal van een complexe waarde als veiligheid in beeld gebracht. Voor investeringen in de woonomgeving lijkt die echter een adequate indicatie te geven.

Een tweede mogelijkheid is om waarden te *kwantificeren*. Meerding noemt aan het slot van zijn bijdrage over kindermishandeling de kwaliteit van leven als maat. Hij maakt dan een onderscheid tussen de economische waarde van een mensenleven en de intrinsieke waarde daarvan. Een mogelijkheid om de intrinsieke waarde te berekenen is bijvoorbeeld de 'quality adjusted life years' (QALY), een maat die afkomstig is uit de gezondheidszorg, waarmee de omvang van ziektelast en van gezondheidswinst wordt gemeten. De QALY wordt vastgesteld op grond van het aantal jaren dat iemand doorbrengt in een bepaalde gezondheidstoestand vermenigvuldigd met een gewicht dat de ernst van deze toestand aangeeft. Het grote probleem bij het gebruik hiervan is de vertaling van de korte- en langetermijngevolgen van kindermishandeling naar de QALY, omdat consistente epidemiologische gegevens over die gevolgen ontbreken.

Maar ook als dit soort maten niet kunnen worden gevonden, is de winst van een kba in ieder geval dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de niet in cijfers uit te drukken kosten en baten zijn.

Als het niet mogelijk is om waarden te kwantificeren of te monetariseren, kan een 'feiten-waardenafwegingsmodel' wel in kaart brengen welke waarden in het geding zijn rond een bepaalde interventie. Vervolgens is het mogelijk om die waarden te rangschikken: aan welke waarde hechten we meer belang dan aan andere? Daarmee draagt zo'n afwegingsmodel bij aan verheldering van de keuzes die worden gemaakt, en biedt het de mogelijkheid tot een scherp debat daarover. Of alle deelnemers aan dat debat dan tot eensluidende oordelen zullen komen, is nog maar zeer de vraag. Maar daarmee komen we op het domein van de overtuigingen, een van de onderwerpen van paragraaf 2.5.

Vragen

"De informatie die de kba-methode biedt is uiteraard betrekkelijk. De kba levert kennis, maar geconstrueerd binnen de bandbreedtes van onvolledige kennis, van aannames en van door de onderzoekers geconstrueerde conceptuele ketens" (In 't Veld et al., 2005).

Volgens In 't Veld et al. kan er vanwege deze marges van onzekerheid op verschillende niveaus kritiek worden uitgeoefend op kosten-batenanalyses. Ten eerste op het niveau van de methode zelf: het werken met modellen wordt dan bekritiseerd omdat dit onvoldoende recht doet aan de complexe werkelijkheid met meervoudige effecten. Modellen simplificeren; er is sprake van foutmarges en schijnzekerheden. Voor ons is de vraag of een rijker model, namelijk een feiten-waardenafwegingsmodel, tegemoet komt aan dit soort kritiek.

Het tweede niveau van kritiek betreft de redeneringen en veronderstellingen die binnen een kosten-batenanalyse worden gebruikt, onder meer over de causale mechanismen die werkzaam zouden zijn op een bepaald terrein. Het gaat dan bijvoorbeeld over de 'maten' die worden gekozen om waarden te waarderen of over veronderstelde causale relaties tussen interventies op een bepaald tijdstip en een bepaald terrein en 'vergeten baten' die zich veel later voordoen of op heel andere terreinen.

Het derde niveau van kritiek, nog steeds volgens In 't Veld et al., gaat over de gebruikte data en de gemaakte aannames. Dat type kritiek speelt zich af rond de prevalentie van kindermishandeling en rond de afbakening van de doelgroep van de sociale werkvoorziening.

2.5 De toepasbaarheid van kosten-batenanalyses in beleid

Zelfs als er overtuigende kosten-batenanalyses worden gemaakt, blijft de vraag of ze bruikbaar zijn voor beleidsmakers en bestuurders. We stuiten dan op kwesties van bestuurlijke en politieke rationaliteit.

Bestuurlijke rationaliteit

Stel nu dat we beschikken over completere kosten-batenanalyses die laten zien dat bepaalde interventies in het sociale domein inderdaad investeringen zijn met vooral rendementen op lange termijn. Of dat de opbrengsten van die investeringen vooral optreden op andere terreinen dan het terrein waarop een interventie wordt gepleegd. Dan rijst onmiddellijk de kwestie dat bestuurders snel resultaat willen zien, vaak sneller dan de rendementen optreden. Is het uit te leggen dat geld wordt ingezet waarvan het resultaat later zichtbaar wordt?

Vervolgens komt de vraag aan de orde waar het geld voor die investeringen vandaan moet komen, en dat voor een langere periode. Want het geld dat een bestuurder inzet voor een bepaalde interventie, onttrekt hij aan een andere begrotingspost. Wat levert deze onttrekking dan op, welke kosten en baten gaan daarmee gepaard? Verder heeft een bestuurder te maken met allerlei gevestigde belangen van onder meer instellingen die worden gefinancierd uit publieke middelen en van de mensen die daar werken.

De *verkokering* van beleid en de daaraan verwante verdeling van financiële middelen kunnen daarbij een probleem zijn. Wat als een investering alleen geld kost in de eigen koker en daar geen opbrengsten oplevert? Hoe ingewikkeld wordt het als een bestuurder een beroep zou moeten doen op de begrotingen van andere ministeries of andere afdelingen, omdat uit de kosten-batenanalyse nu eenmaal blijkt dat de baten zich vooral voordoen op andere terreinen? Geeft hem dat voldoende titel om geld uit andere begrotingen te putten?

Baten en kosten van preventie

In opdracht van de staat Washington verrichtte het Institute for Public Policy onderzoek naar de effecten van preventie en 'vroeginterventieprogramma's' voor jeugdigen. Het ging daarbij onder meer om de combinatie van voorschoolse opvang en opvoedingsondersteuning, gezinsgerichte programma's, mentorenprogramma's en specifieke programma's om misbruik van stimulantia te voorkomen. De onderzoekers keken naar effecten op criminaliteit, gebruik van stimulerende middelen, onderwijsprestaties, tienerzwangerschappen, zelfmoorden, kindermishandeling en huiselijk geweld.

Een van de onderdelen van het onderzoek betrof de verdeling van de 'winst' van preventie tussen de staat en de gemeente. Want wat gebeurt er met het geld dat de staat uitspaart aan gevangenen omdat de gemeenten erin slagen criminaliteit te voorkomen? Met welke factoren moet je rekening houden bij de berekening van een winstverdelingsformule?

- er is kennis nodig van de kosten en baten van bepaalde investeringen, waarbij de verevening in evenwicht is met de investering;
- de baten die worden uitgekeerd, moeten worden geïnvesteerd in sociale interventies die hun waarde hebben bewezen;
- er moet worden bepaald welke uitgespaarde kosten en welke baten worden meegeteld in de berekening;
- er moet worden bepaald over welke termijn de kosten en baten worden meegenomen, omdat sociale effecten, zoals het uitblijven van crimineel gedrag, vaak op langere termijn optreden, lang na de investering.

Uit: Aos, S. et al., 2004. *Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth*. Olympia: Washington State Institute for Public Policy.

Politieke rationaliteit

Op het gebied van de politieke rationaliteit komen we vergelijkbare kwesties tegen. Politici worden een keer in de vier jaar 'afgerekend' op hun prestaties en moeten dan resultaten kunnen laten zien aan de kiezers. Deze politieke cyclus verhoudt zich ongunstig tot langetermijninvesteringen waarbij de opbrengsten later, soms veel later, kunnen worden geïncasseerd.

Verder hebben politici bij het nemen van besluiten niet alleen te maken met feiten over kosten en baten, maar ook met emoties, belangen en partijpolitieke overwegingen. Emoties kunnen twee kanten uitwerken. Aan de ene kant kunnen ze een 'window of opportunity' openen dat daarvoor nog gesloten was. Denk aan de bestrijding van kindermishandeling die veel urgenter is geworden door de publieke emoties over incidenten die in de media breed worden uitgemeten. Aan de andere kant kunnen emoties ook leiden tot een tunnelvisie, waarin geen oog meer is voor de rationaliteit van kosten en baten.

Politici moeten vervolgens rekening houden met maatschappelijke belangen, onder meer van publiek gefinancierde instellingen en de werknemers van die instellingen (en hun vertegenwoordigers). Wat als een besluit negatief uitpakt voor de financiering van instellingen? De belangenbehartigers zullen dan in actie komen en de publiciteit zoeken.

Dat kan gevolgen hebben voor de kiezersgunst en voor het imago van de politicus. Daarmee komen we vanzelf bij partijpolitieke overwegingen die de politicus of bestuurder naar de politiek-publicitaire arena voeren, waarin frames als het strategische spel om de macht, (persoonlijk) succes of falen en steun of diskrediet de boventoon voeren. Uitkomsten van kosten-batenanalyses komen daarin soms goed van pas, maar staan misschien wel even zo vaak in de weg. Zeker als er een brede of smalle consensus is ontstaan over een bepaalde interventie of investering, respectievelijk een 'feel good' - of een 'tunnelinterventie', is het uiterst moeilijk om van dat pad af te wijken. Feiten, en zeker onzekere feiten, helpen daar niet tegen.

Dat komt mede doordat we nu op het domein van de (politieke en morele) overtuigingen zijn beland. Want politiek is meer dan een spel om gewin, het is ook een strijd van overtuigingen en waarden. Meer dan eens botsen kosten en het verlies aan baten op deze overtuigingen van politici en politieke partijen. De meest effectieve en efficiënte oplossing hoeft niet altijd de meest gewenste te zijn. De Amerikaanse publicist Gladwell stelt bijvoorbeeld dat het aanbieden van gratis appartementen aan de groep van structurele daklozen effectief is en goedkoper dan alle opvang en zorg die eraan wordt besteed (Gladwell, 2006). Maar hoe is dat te rijmen met een diepgewortelde overtuiging dat mensen dienen te krijgen wat ze verdienen? Een ander voorbeeld is het voorstel om bepaalde vrouwen een gedwongen abortus te laten ondergaan om de toekomstige kinderen leed te besparen. Misschien is het voorstel effectief en efficiënt, maar het stuit wel op waarden als zelfbeschikking van vrouwen en bescherming van het leven van (ongeboren) kinderen. Hoe compleet een kosten-batenanalyse ook is, het zal in veel gevallen niet voorkomen dat politici en bestuurders op grond van hun overtuigingen keuzes maken die misschien anders uitpakken dan een kba uitwijst. Het voordeel van een goed uitgevoerde kosten-batenanalyse is dan wel dat deze politiek-normatieve keuzes veel scherper naar voren komen. Een ieder kan beoordelen wat een bepaalde waarde of overtuiging mag kosten.

Vragen

Is het mogelijk om te voorkomen wat In 't Veld et al. (2005) 'tragisch bestuur' noemen? Dat is de kernvraag van de botsende rationaliteiten die we in deze paragraaf hebben geschetst. Tragisch bestuur houdt in dat "de waan van de dag maakt dat welwillende bestuurders en volksvertegenwoordigers handelen tegen hun eigen preferenties en belangen in" (p. 35). Kosten-batenanalyses maken bijvoorbeeld duidelijk dat een bepaalde investering rendement oplevert, maar omwille van de bestuurlijke en politieke rationaliteit handelen die bestuurders en volksvertegen-

woordigers niet volgens dat inzicht. Is het mogelijk daarin verandering te brengen, en welke bijdrage leveren kosten-batenanalyses daaraan? Aan welke eisen moeten kosten-batenanalyses dan voldoen? Wat kost een completere kosten-batenanalyse eigenlijk, en wegen die kosten op tegen de baten?

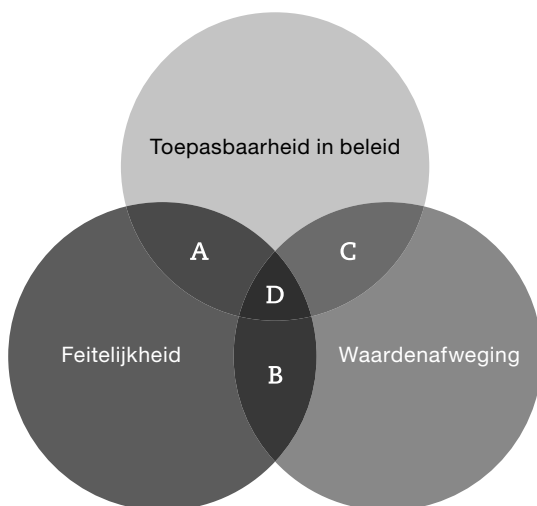
2.6 Samengevat: feitelijkheid, waardenafweging en toepasbaarheid

Uit het voorgaande blijkt dat het niet gemakkelijk is de kosten en baten van sociale investeringen in kaart te brengen of zelfs te berekenen. De complexe interventie- of beleidslogica is hier debet aan. Complexiteit doet zich voor in de vorm van verstoringende factoren, neveneffecten op verschillende beleidsterreinen, de veranderlijkheid van problemen over de langere termijn en het moeilijk waarneembaar zijn van effecten doordat sociale investeringen zich vaak richten op het voorkómen van problemen. Ook de kennis over effecten van sociale investeringen, vooral in de Nederlandse situatie, is niet toereikend. Als de effecten al bekend zijn, is het niet eenvoudig deze te kwantificeren of te monetariseren. De *feitelijkheid* blijft gezien deze complexiteit onzeker.

Soms gaat het bij effecten om waarden die niet te kwantificeren of monetariseren zijn: in dat geval komen we bij een *feiten-waardenafwegingsmodel*. Met dit model is het mogelijk in kaart te brengen welke waarden in het geding zijn rond een bepaalde interventie. Vervolgens is het mogelijk om die waarden te rangschikken en om te bepalen aan welke waarde meer belang wordt gehecht. Dit model biedt daarmee zowel zicht op de *feitelijkheid* als op de *waardenafweging* van de kosten-batenanalyse.

Afwegingen en overtuigingen spelen vooral een rol bij de *toepasbaarheid in beleid*. De meest effectieve oplossing hoeft niet altijd de meest gewenste te zijn. Politieke en bestuurlijke rationaliteiten zijn van invloed op de doorwerking in beleid. De verschillende domeinen kunnen worden samengevoegd in een model.

Figuur 2.1: Feiten-waardenafwegingsmodel voor kosten-batenanalyses van sociale investeringen



Elk domein kent zijn eigen vragen, waarbij domeinen elkaar ook overlappen. Vragen omtrent de *feitelijkheid* van kosten-batenanalyses van sociale investeringen kunnen zijn: is het mogelijk effecten van interventies aan te tonen? Zijn er verstoringende factoren? Is het mogelijk de complexe werkelijkheid en meervoudige effecten in kaart te brengen? Een specifieke RMO-vraag is of infrastructurele investeringen meer opleveren dan vormen van herstelbeleid.

Een vraag op het vlak van de *waardenafweging* is: hoe kunnen we effecten – in de vorm van waarden die niet monetariseerbaar of kwantificeerbaar zijn – rangschikken? Is het wenselijk in dit kader te spreken in termen van kosten en baten?

De *toepasbaarheid in beleid* roept weer andere vragen op, bijvoorbeeld hoe verhouden baten op lange termijn zich tot de rationaliteit van de vierjaarlijkse politieke cyclus? Een andere vraag is die naar de allocatie van financiële middelen van de overheid.

De verschillende gebieden overlappen elkaar. Juist ook op de raakvlakken doen zich vragen voor, zoals: hoe zeker zijn de uitkomsten van de kosten-batenanalyse (a)? Is het mogelijk om effecten (waarden) te kwantificeren of zelfs te monetariseren (b)? Wie bepaalt de normen voor rendement? En daarnaast: zijn mogelijke interventies moreel verantwoord? Hoe verhouden deze zich tot politieke overtuigingen (c)? Hoe kom je tot een juiste afweging van alternatieve interventies, rekening houdend met feiten, waarden en bestuurlijke en politieke rationaliteiten (d)?

Het model doet daarmee recht aan de complexe interventielogica en de afwegingen en overtuigingen die bij kosten-batenanalyses van sociale investeringen in het geding zijn. Aan de hand van dit model is het mogelijk vragen die zich voordoen rond kosten-batenanalyses van sociale investeringen te beantwoorden en kosten-batenanalyses van sociale investeringen te beoordelen.

De zes casestudies in de volgende hoofdstukken richten zich vooral op de cirkel van de feitelijke (plus de raakvlakken (a) en (b)) en de vragen die zich daar voordoen. Tijdens de conferentie op 15 maart 2006 zijn alle domeinen besproken.

Literatuur

- Aos, S. et al., 2004. *Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth*. Olympia: Washington State Institute for Public Policy.
- Benson, P.L. et al., 2004. Tapping the power of community. The potential of asset building to strengthen substance abuse prevention efforts. *Search Institute Insights & Evidence* 2 (1).
- Commissie-Etty, 1998. *Deuren openen: verslag van de Commissie Versterking lokale sociale infrastructuur (Commissie Etty)*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Commissie-Peper, 1998. *Een sociaal en ongedeeld Nederland: partners in stad en land: Verslag van de Commissie Maatschappelijk draagvlak versterking lokale sociale infrastructuur*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Engbersen, R., en A. Sprinkhuizen, 1998. De noodzaak van investeringen in de sociale infrastructuur. In: *Staatscourant*, 1998, (142), 3.
- Gladwell, M., 2006. Million-Dollar Murray: why problems like homelessness may be easier to solve than to manage. Geraadpleegd op: www.newyorker.com/fact/content/articles/060206fa_fact
- In 't Veld, R. et al., 2005. *Eindrapport "Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten"*. Den Haag: Taskforce Jeugdwerkloosheid.
- Pennen, T. van der, J. van Bommel en M. Muller, 2004. *Schakelen tussen fysiek en sociaal: op zoek naar succesvolle samenwerking bij stedelijke vernieuwing*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- RMO, 2000. *Ongekende aanknopingspunten: strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Den Haag: RMO.
- Rengers, M. en X. van Uffelen, 2006. Vinex-tekentafel als koektrommel vol loze beloften. *De Volkskrant*, 21 februari 2006.
- Scholten, P. (red.), 2005. *Social Return On Investment: handleiding voor het meten van maatschappelijk rendement: FM State of the Art*. Amstelveen: Lenthe Publishers.
- Torenvlied, R. en A. Akkerman, 2005. *Preventiebeleid: een verkennende achtergrondstudie*. Den Haag: RMO, Werkdocument 7.

- Winter, M. de, 2006. Democratie-opvoeding versus de code van de straat. In: De Winter, M. de, T. Schillemans, T. en R. Janssens (red.). *Opvoeding in democratie*. Amsterdam: SWP.
- Wittebrood, K. en M van Beem, 2004. *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Den Haag: RMO, Werkdocument 2.

3. Naar een kosteneffectief beleid ter voorkoming van antisociaal gedrag¹

Marianne Junger, Universiteit Utrecht

3.1 Het beleidsprobleem ten aanzien van antisociaal gedrag

Antisociaal gedrag is een van de meest voorkomende psychische problemen. Het gaat om een brede verzameling van gedragingen (Rutter et al., 1998), zoals fysieke agressie met aanvallen en bedreigingen, regelmatig stelen, liegen, spijbelen, 's nachts van huis wegblijven, opzettelijk brand stichten of inbreken. Vaak gaat het om feiten die, vanaf de leeftijd van twaalf jaar, tot strafrechtelijke vervolging kunnen leiden.² Longitudinale studies laten zien dat antisociaal gedrag op jonge leeftijd de kans verhoogt op problematische sociale relaties en psychiatrische klachten later en op gezondheidsproblemen en een lager niveau van cognitief functioneren. Het vergroot de kans op werkloosheid en veelvuldig wisselen van werk. Antisociaal gedrag is vaak bedreigend voor anderen, brengt schade toe aan personen en goederen en kan zeer hinderlijk zijn voor het individu zelf én voor zijn directe, maar ook wijde omgeving. De kosten van antisociaal gedrag zijn hoog en niet gemakkelijk te berekenen. Voor criminaliteit, een onderdeel van antisociaal gedrag, zijn deze kosten geraamd op € 20 miljard (Molenaar, 2005). Om deze redenen is het niet verbaazingwekkend dat zowel onderzoekers als beleidsmakers zich buigen over de vraag hoe antisociaal gedrag ontstaat, en vooral hoe het kan worden voorkomen.

Weinig lijkt te helpen om antisociaal gedrag bij adolescenten en volwassenen terug te dringen. Investeren in meer justitieel ingrijpen bijvoorbeeld lijkt een hopeloze zaak. Onderzoek naar recidive in Nederland laat zien dat het relatief veel voorkomt

en meestal rond de 70% ligt (Programma terugdringen recidive, 2005). Ook is inmiddels duidelijk dat strafrechtelijk ingrijpen in het algemeen weinig succesvol is (zie voor overzichten Gibbons & Krohn, 1991 en Lipsey, 1992). Maatregelen gericht op het verminderen van recidive, zoals werkgelegenheidsprojecten, laten teleurstellende resultaten zien (Freeman, 1983; Terlouw, 1991; Van Dijk, 1994; Wilson & Herrnstein, 1985). De laatste Nederlandse overzichten stellen dat gemiddeld effectieve gedragsinterventies 10% minder recidive zouden kunnen opleveren (Programma terugdringen recidive, 2005). Echter, op dit moment zijn geen van de 46 programma's in Nederland goed onderzocht.

Beleid zonder wetenschappelijke basis is riskant. Het kostbare DARE-project en het Scared Straight-project, die beide met veel enthousiasme zijn gestart, laten zien dat zij wel een goed gevoel kunnen geven bij het publiek en beleidsmakers, maar falen als het gaat om het bereiken van het gewenste resultaat. Het DARE-project geeft voorlichting aan jongere kinderen over de gevolgen van drugsgebruik, zonder enig aantoonbaar effect tien jaar later. Het Scared Straight-project laat jongeren een 'angstig en shockerend' bezoek brengen aan de gevangenis, juist met een averechts resultaat. Helaas blijkt dus dat intuïtief gestuurd beleid gelijk kan staan aan geldverspilling en zelfs kan leiden tot een verergering van het probleem.

Van ingrijpen achteraf kan men betrekkelijk weinig verwachten als het gaat om het terugdringen van antisociaal gedrag. Om die reden is het raadzaam elders te kijken. Antisociaal gedrag wordt al bij jonge kinderen geconstateerd. Er gaan daardoor steeds meer stemmen op voor een beleid van vroegtijdig en preventief ingrijpen: begin bij het begin. In 1997 stelde Junger-Tas al voor om ouders en kinderen uit risicogroepen te laten deelnemen aan brede preventieprojecten waarin opvoedkundige elementen als disciplineren, begeleiding en sturing centraal staan. Als risicogroepen worden genoemd: jonge (ongehuwde) moeders, (allochtone) jonge kinderen en hun ouders, gezinnen die bij de kinderbescherming zijn gemeld en adolescenten uit met name minderheidsgroepen. Deelname aan deze projecten zou niet geheel vrijblijvend moeten zijn. Door middel van stimuleringspremies of koppeling aan bijstandsuitkeringen kan druk worden uitgeoefend om aan deze opvoedingscursussen deel te nemen (Junger-Tas, 1996; 1997). In zijn Rapportage jeugd 1997 reageert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 1997) geprikkeld op de voorstellen van Junger-Tas (1996; 1997): "De noodzaak van dit soort vergaande maatregelen staat of valt met de resultaten van de huidige beleidsinspanningen." In hetzelfde rapport stelt het SCP dat de veranderingen in het beleid tot op dat moment niet veel effect lijken te hebben: "Uit de bespreking in de voorgaande

hoofdstukken blijkt echter dat ondanks deze verbeteringen het beleid in de praktijk niet altijd even succesvol is." Negen jaar later, in 2006, kan men vaststellen dat het overheidsbeleid wederom niet al te succesvol is geweest. Alcoholgebruik begint op steeds jongere leeftijd; sinds 1988 is cannabisgebruik gestegen van 10,6% naar 24% onder jongens en van 4% naar 10,8% onder meisjes (Vollebergh, 2005); cijfers uit de Jeugdzorg geven een zorgelijk beeld. Er is een steeds grotere groep jongeren die behoefte heeft aan jeugdhulpverlening, in 2002 ongeveer 150.000 à 170.000. Dat is ongeveer 4,5% van de leeftijdscategorie. Ten opzichte van 1998 is het aantal kinderen in de jeugdbescherming in 2002 gestegen van 0,32% naar 0,52% (De Graaf et al., 2005). De cliënten van de jeugdbescherming worden steeds jonger, zijn vaker van allochtone afkomst, komen vaker uit het speciaal onderwijs en zijn vaker afkomstig uit eenoudergezinnen. Het in 1997 ingezette beleid waar het SCP op doelt, heeft weinig positieve effecten gehad. De situatie voor jongeren is niet verbeterd en op sommige punten zelfs verslechterd. Bestaat nu dan wél de noodzaak tot vergaande maatregelen, zoals door Junger-Tas werd voorgesteld?

Duidelijk is dat het beleid om kwetsbare groepen te helpen en antisociaal gedrag terug te dringen een nieuwe impuls nodig heeft. Op basis van wetenschappelijk onderzoek worden nu twee koerswijzigingen voorgesteld: (1) Nieuw beleid moet zich richten op de eerste levensjaren, dus op jonge kinderen. Tot op heden heeft het beleid zich te weinig gericht op de juiste leeftijdscategorie. (2) Het beleid moet gebaseerd zijn op zorgvuldig wetenschappelijk onderzoek naar effectiviteit en kosten-batenanalyse van interventies om onnodig en ineffectief ingrijpen te vermijden en onnodige kosten te beperken of om zelfs juist een averechts effect van goedbedoeld maar ineffectief beleid te voorkomen. Tot op heden is onvoldoende gelet op de effectiviteit, of juist het ontbreken daarvan, en op de wetenschappelijke basis van de genomen maatregelen.

In dit hoofdstuk zullen de volgende de onderwerpen worden besproken:

- a. Hoe vaak komt antisociaal gedrag voor en wat zijn belangrijke kenmerken daarvan (1.2)?
- b. Wat zijn de kosten van antisociaal gedrag (1.3)?
- c. Welke zijn de criteria aan de hand waarvan men interventies kan beoordelen, en welke fouten moet en kan men vermijden (1.4)?
- d. Wat zijn voorbeelden van niet-effectieve en effectieve interventies om antisociaal gedrag terug te dringen (1.5)?

3.2 Prevalentie en kenmerken van antisociaal gedrag

Antisociaal gedrag wordt gekenmerkt door een aantal eigenschappen. Kennis hiervan helpt om de resultaten van studies naar interventies goed te interpreteren. Hieronder worden de prevalentie en twee belangrijke eigenschappen van antisociaal gedrag beschreven, namelijk het belang van de eerste levensjaren en de stabiliteit ervan in het leven van individuen en over generaties heen.

3.2.1 Prevalentie van antisociaal gedrag

Antisociaal gedrag komt relatief veel voor ten opzichte van andere psychische problemen. Voor kinderen tot twaalf jaar is geschat dat 5 à 10% tot een groep behoort die chronisch agressief is (Junger & Matthys, 2005; zie ook hieronder), dus één of twee kinderen per schoolklas. Bij adolescenten komt antisociaal gedrag in nog hogere frequentie voor. De prevalentie van aandachtskortstoorning met hyperactiviteit (ADHD) wordt geschat op 1,3%. Voor oppositioneel en opstandig gedrag is dat 0,7% en voor gedragsstoornissen, omschreven als antisociaal gedrag, is dat 5,6%. Bij elkaar is dit ongeveer 6,7% van de jeugd in de leeftijd van twaalf tot achttien jaar (Konijn & Verhulst, 2004). Wanneer men kijkt naar jeugdcriminaliteit onder dezelfde leeftijdscategorie, dan blijkt dat 7% van de jongeren in Nederland toegeeft ooit wel eens een inbraak te hebben gepleegd, 16,9% heeft ooit meegedaan aan een vechtpartij in het openbaar en 25,6% heeft iemand wel eens zo hard geslagen dat hij gewond is geraakt (Kruissink & Essers, 2004). Van twaalfjarigen rapporteert 35,5% en van zeventienjarigen meldt 52,8% delicten te hebben gepleegd tijdens het voorgaande jaar (Kruissink & Essers, 2004).³ Een studie in de gemeente Den Haag laat zien dat 15,2% van de mannelijke en 3,5% van de vrouwelijke inwoners bij de politie bekend is vanwege het plegen van een misdrijf (Junger et al., 2001). De relatief hoge percentages van zelfrapportage van crimineel gedrag onder jongeren worden dus in de politieadministratie teruggevonden.

Opgemerkt moet worden dat de prevalentie van antisociaal gedrag in grote mate afhankelijk is van de gekozen definitie en de keuze van het afkappunt: waar legt men de grens van wat ernstig genoeg is of niet? Daarnaast is van groot belang hoe registratiesystemen, bijvoorbeeld bij de politie, informatie selecteren en bewaren. Afhankelijk van deze factoren worden de probleemgroepen groter dan wel kleiner en worden trends over de tijd al dan niet zichtbaar (Wittebrood & Junger, 2002).

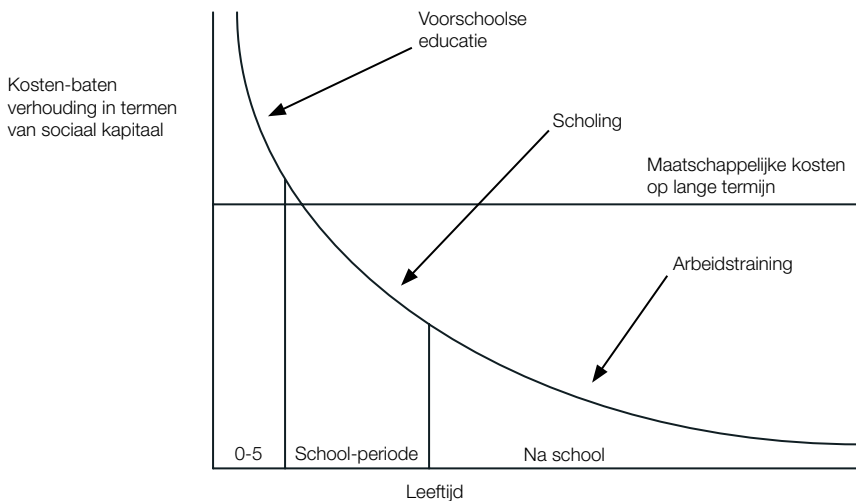
3.2.2 Het belang van de eerste levensjaren

De eerste levensjaren zijn een cruciale periode voor zowel de lichamelijke als de sociale en cognitieve ontwikkeling van kinderen (Shonkoff & Phillips, 2000). Een overzichtsstudie heeft aangegeven dat de eerste drie levensjaren van groot belang zijn voor de gezonde ontwikkeling van de hersenen. Niet alleen de genetische make-up bepaalt de ontwikkeling, maar ook de sociale en culturele context, omgevingsfactoren zoals oorlog en droogte, en ziekten. Zij alle bepalen welke genen tot expressie komen, de zogenaamde fenotypische pluriformiteit van genetische expressie. De gezonde ontwikkelingen van de hersenen in het bijzonder wordt bedreigd door slechte voeding, infectieziekten, verslavende middelen zoals alcohol en drugs, en stress bij de moeder. Deze factoren zijn vanaf de conceptie en dus al tijdens de zwangerschap van invloed op het kind (Shonkoff & Phillips, 2000). Het blijkt zeer moeilijk te zijn om achterstanden op cognitief gebied, die vroeg in het leven worden opgelopen, nog in te halen. Voor kinderen in achterstandssituaties leiden twee maanden vakantie van de peuterspeelplaats al tot leerachterstanden ten opzichte van kinderen die géén onderbreking meemaken (Landesman-Ramey & Ramey, 1998).

Door zorgvuldig onderzoek komt antisociaal gedrag ook in de eerste levensjaren steeds duidelijker in beeld. Fysiek agressief gedrag bij jonge kinderen wordt al vroeg in het leven beschreven door moeders en leraren, in de vorm van kleine, maar wel als fysiek agressief te labelen incidenten (Tremblay et al., 1999). Het gaat bijvoorbeeld om slaan, gooien met een speeltje of zand, trekken aan een ander kind, een speeltje afpakken, heel dicht bij een ander kind staan, een ander kind duwen, bijten of schoppen, of met opgeheven hand staan. Ook Nederlandse studies laten zien dat externaliserend probleemgedrag op jonge leeftijd door moeders wordt gerapporteerd (Jonger, 2004). Volgens moeders en leraren neemt fysieke agressie langzaam af vanaf de leeftijd van ongeveer tweeëneenhalf tot drie jaar (Broidy et al., 2003; Nagin & Tremblay, 1999; Shaw et al., 2003). De verklaring hiervoor is dat zodra kinderen onacceptabel gedrag vertonen, de omgeving over het algemeen ingrijpt en corrigerend optreedt. Op die manier leren kinderen dat agressie niet wordt getolereerd. Er blijkt echter een groep kinderen te zijn van ongeveer 5 à 10% die dit niet leert en een relatief hoog niveau van agressie behoudt (Broidy et al., 2003; Nagin & Tremblay, 1999). Natuurlijk aanwezig agressief gedrag moet daarom op jonge leeftijd worden afgeleerd, aldus onder meer Tremblay (1999).

Samengevat zijn de eerste levensjaren van essentieel belang voor de gezondheid, de cognitieve ontwikkeling en de sociale ontwikkeling van kinderen. Betekent dit dat ingrijpen op jonge leeftijd beter is dan ingrijpen op latere leeftijd? Dit lijkt inderdaad het geval te zijn. Het belang van de eerste levensjaren blijkt uit de vergelijking die kan worden gemaakt tussen interventies en experimenten die worden uitgevoerd bij jonge kinderen en interventies die worden uitgevoerd op latere leeftijd. Uit economische studies, gebaseerd op een analyse van de uitkomsten van interventies (zoals de interventies die hieronder worden besproken), is gebleken dat investeringen die worden gedaan voor de opvoeding en opleiding van jonge kinderen kosteneffectiever zijn dan investeringen die later in het leven worden uitgevoerd. Carneiro & Heckman (2003) hebben deze gegevens samengevat in het model dat is afgebeeld in figuur 3.1.

Figuur 3.1: Rendement van maatschappelijke investeringen in de jeugd (Carneiro & Heckman, 2003)



Figuur 3.1 laat zien dat hoe vroeger in het leven wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van kinderen, hoe groter de opbrengst is. Dit betekent dat voorschoolse educatie een betere investering is dan het lager onderwijs, terwijl het lager onderwijs zelf weer een betere investering is dan het middelbaar (beroeps)onderwijs, dat op zijn beurt weer belangrijker is dan het hoger onderwijs of projecten om achttienjarige werklozen aan een baan te helpen. Dit allemaal gezien vanuit het perspectief van *return on investment*.

3.2.3 Stabiliteit van antisociaal gedrag bij het individu en over generaties

Agressief gedrag is een van de meest stabiele gedragskenmerken die wij kennen. Het is opmerkelijk stabiel over tientallen jaren (Caspi, 1993; Farrington, 1991; Fergusson et al., 1995; Herrnstein, 1995; Huesmann et al., 1984; Loeber, 1991; Olweus, 1979; Verhulst & Van der Ende, 1992; Patterson, 1982; Patterson, 1992). Dit betekent niet dat het gemiddelde niveau van delinquent gedrag stabiel is, maar wel dat de rangorde van individuen binnen de groep gelijk blijft. In een meta-analyse van zestien studies vindt Olweus (1979) stabiliteitscoëfficiënten voor agressie over een periode van één tot vijf jaar van .70 tot .80. Over een periode van zes tot vijftien jaar dalen deze coëfficiënten naar .60 tot .70. Een recentere meta-analyse repliceert deze bevindingen (Zumkley, 1994). Zelfs bij peuters en kleuters is die stabiliteit al waarneembaar. De literatuur vermeldt stabiliteitscoëfficiënten van .73 en .77 in de leeftijdscategorie van twee tot vijf jaar (Shaw et al., 2000); Van Aken et al. (in progress) vinden stabiliteitscoëfficiënten van .73 tussen 17 en 23 maanden en van .56 tussen 17 en 35 maanden. Leeftijd is dus belangrijk, want hoe jonger de kinderen zijn wanneer ze stabiel antisociaal gedrag vertonen, hoe groter de kans op toekomstig antisociaal gedrag (Caspi & Silva, 1995; Huesmann et al., 1984; Moffitt, 1993; Nagin & Farrington, 1992; Olweus, 1979; Patterson & Yoerger, 1993).

Wanneer ouders betrokken zijn bij criminaliteit, is de kans dat hun kinderen dat ook zullen worden aanzienlijk groter (Farrington et al., 1996; Glueck & Glueck, 1950; Huesmann et al., 1984; Robins, 1966; Tremblay et al., 2004). Farrington (1996) vindt in zijn studie van 422 *working class*-jongens in Londen dat 6% van de gezinnen verantwoordelijk is voor 50% van alle veroordelingen. Een veroordeelde ouder was de belangrijkste voorspeller van criminaliteit op de leeftijd van 32 jaar (Farrington & Coid, 2003). Deze intergenerationele stabiliteit is zelfs al op jonge leeftijd van de moeder zichtbaar. Serbin et al. (1998) vinden dat zowel agressief gedrag als depressieve klachten van toekomstige moeders, beide gemeten tijdens hun lagereschooltijd, de belangrijkste voorspellers zijn van agressief gedrag en non-responsiviteit van hun kind in de leeftijd van vijf tot dertien jaar. Dit is een opmerkelijk resultaat aangezien de metingen bij de moeder plaatsvinden op de leeftijd van zes, acht en twaalf jaar en de eerste meting bij haar kind twintig jaar later. Vergelijkbare conclusies zijn getrokken in een recente literatuurstudie (Goodman & Gotlib, 1999).

Vanwege deze opmerkelijke stabiliteit hebben vele auteurs gesteld dat indien men de kans op een antisociale ontwikkeling bij kinderen die een groot risico hebben

ingrijpend wil verminderen, alleen goede resultaten mogelijk zijn bij interventies tijdens de eerste levensjaren, dus vóórdat een patroon van antisociaal gedrag zich definitief heeft gevormd (Gottfredson & Hirschi, 1990; Tremblay, 2000).

3.2.4 Antisociaal gedrag is een grote verzameling van negatieve uitkomsten

Antisociaal gedrag op jonge leeftijd heeft voorspellende waarde voor vele ongewenste uitkomsten. Longitudinale studies laten zien dat antisociaal gedrag de kans verhoogt op problematische sociale relaties en psychiatrische klachten (Farrington, 1989; Hodgins, 1994; Otnow-Lewis et al., 1991; Robins, 1991) en op slachtofferschap van criminaliteit (Junger et al., 2001; Junger & Zeilstra, 1989; Shepherd & Farrington, 1995; Junger, 1998; Junger & Dekovic, 2003). De antisociaal heeft meestal een lager niveau van cognitief functioneren (Huesmann et al., 1987) met als gevolg een problematische schoolcarrière (Wilson & Herrnstein, 1985). Ook is er meer kans op werkloosheid en veelvuldige wisselingen van werk (Kokko & Pulkkinen, 2000; Robins, 1966). Delinquenten hebben vaak ongezonde leefgewoonten (Junger & Dekovic, 2003; Junger et al., 2001), gezondheidsproblemen (Bardone et al., 1998; Farrington, 1995) en hogere mortaliteit (Laub & Vaillant, 2000). Tabel 3.1 illustreert de ontwikkeling van antisociaal gedrag over het leven.

Tabel 3.1: De ontwikkeling van antisociaal gedrag in het leven

Baby	Wat doet hij/zij?	Maar ook	Voor wie is dat belangrijk?
0-1 jaar	Glimlacht, is lief	Huilt, bijt	Ouders
1-2 jaar	Gaat lopen	Schopt, slaat	Ouders
3-4 jaar	Gaat praten	Huilt, dwingt, vertoont koppig gedrag	Ouders, psychologen en leraren
5-12 jaar	Gaat naar school	Speelt vals, is ongehoorzaam, pest, schrijft over	Idem + psychiaters
13-18 jaar	Gaat naar de disco	Steelt, drinkt, rookt en gebruikt drugs, breekt in, beschadigt goederen	Idem + politie
19-25 jaar	Bestuurt een auto	Maakt verkeersovertredingen	Politie
25-> 30 jaar	Heeft geen werk	Werkt hier en daar wat, ontvangt een uitkering	Uitkeringsinstanties
31 jaar-> ...	Werkt en verdient	Fraudeert bij belastingsopgave	Belastinginspecteur
50 jaar -> ...	Rookt en drinkt	Wordt ziek, arbeidsongeschikt	Dokter

De hierboven beschreven verbanden betekenen uiteraard niet noodzakelijk dat antisociaal gedrag de oorzaak is van al deze negatieve uitkomsten. Het is bijvoorbeeld

mogelijk dat antisociaal gedrag en veel van de genoemde uitkomsten gemeenschappelijke oorzaken hebben, genetisch of als gevolg van falende socialisatie. Deze gemeenschappelijke oorzaak zou de gevonden relaties kunnen verklaren (Junger & Dekovic, 2003). Mogelijk zijn het allemaal nevenverschijnselen van dezelfde kwaal. Tabel 1 illustreert de continuïteit in de vele vormen waarin antisociaal gedrag zich gedurende het leven kan uiten. Kinderen beginnen met slaan en bijten; wanneer ze ouder worden, gaan ze pesten of spijbelen en plegen ze delicten. vervolgens neemt de kans toe dat ze voortijdig de school verlaten. Wanneer ze gaan autorijden, al of niet zonder rijbewijs, plegen ze meer verkeersdelicten. Ze hebben een kleinere kans op een baan en een grotere kans op problemen op het werk. Wanneer ze ouder worden, is de kans op ziekte en arbeidsongeschiktheid relatief groot. Uiteraard betekent dit niet dat iedereen die bijvoorbeeld werkloos of arbeidsongeschikt is dat aan zichzelf heeft te danken, maar wel dat antisociaal gedrag de kans op deze negatieve uitkomsten verhoogt.

3.3 Kosten van antisociaal gedrag

Antisociaal gedrag is zo breed gedefinieerd dat het moeilijk is om de kosten ervan te berekenen. Voor ons land zijn recentelijk wel kostenberekeningen uitgevoerd voor criminaliteit (Molenaar, 2005). Molenaar beperkt zich tot de direct tot criminaliteit te herleiden kosten. Het gaat om uitgaven van de overheid aan slachtofferzorg, aan opsporing en preventie en aan de justitiële keten van de politie tot en met de uitvoering van de straf. Daarnaast zijn er schattingen van de kosten die worden gemaakt ter preventie van criminaliteit door het bedrijfsleven, door particulieren en door de overheid. Ten slotte is een schatting gemaakt van de schade die wordt geleden door particulieren, bedrijven en de overheid. In totaal heeft Molenaar (2005) deze kosten geraamd op € 20 miljard. Er zijn ook 'baten' van criminaliteit: de opbrengsten van criminaliteitsbestrijding, namelijk boetes en transacties, die worden geschat op € 34 miljoen, en de gevolgen van ontnemingsmaatregelen, zijnde € 8 miljoen. Het totaal van deze kosten min de baten is 4,4% van ons bruto binnenlands product.⁴

Zoals vermeld gaat het in de schatting van Molenaar (2005) alleen om de kosten die direct zijn verbonden aan criminaliteit. De indirecte kosten van antisociaal gedrag zijn echter veel omvangrijker. Zoals in paragraaf 1.2.4 werd aangegeven, gaat antisociaal gedrag gepaard met vele (toekomstige) vormen van probleemgedrag en negatieve uitkomsten die zich uiten op het gebied van onderwijs (blijven zitten, bijzonder onderwijs), gezin (echtscheiding) en economisch functioneren (werkloos-

heid, uitkeringen, armoede). Voor de samenleving levert antisociaal gedrag daarom zowel op de korte als op de lange termijn aanzienlijk meer kosten op. Scott et al. (2001) vergeleken tienjarige kinderen zonder gedragsproblemen met kinderen met gedragsproblemen (*conduct problems*) en met een groep met een gedragsstoornis (*conduct disorder*). Zij onderzochten welke kosten voor deze drie groepen kinderen waren ontstaan op de leeftijd van 28 jaar. Dan blijkt dat de kosten voor kinderen met een gedragsstoornis tienmaal groter zijn dan voor de kinderen zonder gedragsproblemen. Voor de groep met gedragsproblemen zijn de kosten 3,5 maal groter dan voor de groep zonder gedragsproblemen. Voor de kinderen met een gedragsstoornis was £ 70.019 uitgegeven, voor de kinderen met gedragsproblemen £ 24.324 en voor de kinderen zonder problemen £ 7.423. Deze verschillen waren zichtbaar op vele domeinen. De kinderen met een gedragsstoornis pleegden meer delicten, en als gevolg daarvan verbleven ze relatief vaak in een justitiële inrichting. Daarnaast hadden ze vaker gebruikgemaakt van extra onderwijsdiensten, zoals een remedial teacher, en waren er kosten vanwege spijbelgedrag. Ze hadden ook vaker een uitkering ontvangen. Er waren tevens meer kosten in de gezondheidszorg gemaakt, zowel voor lichamelijke klachten als voor psychiatrische problemen. Behalve de gedragsproblemen had een aantal andere factoren ook invloed op de voor de kinderen gemaakte kosten. Belangrijk was: van het mannelijk geslacht zijn, een lage leesvaardigheid bezitten en van school wisselen. Deze factoren leidden tot hogere kosten. De sociale klasse van de ouders had slechts een betrekkelijk gering effect gehad op de kosten. Het al dan niet hebben van gedragsproblemen bleek echter de belangrijkste voorspeller van de gemaakte kosten. Antisociaal gedrag in de kindertijd is dus van grote invloed op de toekomstige kosten die de samenleving moet maken. Dit is een reden om meer aan preventie te gaan doen, aldus Scott et al. (2001). Recentere studies in de VS bevestigen deze Engelse bevindingen (Foster et al., 2005).

Effectieve interventies slagen erin om deze indirecte kosten voor onderwijs, uitkeringen en dergelijke te verminderen en daarmee kunnen zij terugverdienen wat er is uitgegeven om de interventie uit te voeren en zijn zij kosteneffectief (Aos et al., 2004). In paragraaf 3.5 wordt hier verder op ingegaan. In de volgende paragraaf wordt eerst onderzocht wat criteria voor effectiviteit zijn. Deze criteria houden in dat er een adequate effectstudie moet zijn verricht. Wanneer niet aan alle eisen van een goede effectstudie wordt voldaan, zijn de conclusies die worden getrokken vaak incorrect. Om die reden worden deze criteria eerst toegelicht en worden voorbeelden gegeven van hoe het verkeerd kan gaan.

3.4 Criteria voor effectiviteit

Veel interventies hebben een hoge *feel good*-waarde. Bij vrijwel alle interventies zijn de betrokkenen erg tevreden en hebben ze een goed gevoel over de effecten van de interventie. Dit geldt voor zowel effectieve als voor ineffectieve interventies. Indien betrokkenen van tevoren of tijdens de uitvoering al zouden kunnen inschatten wat de effecten van specifieke interventies zouden zijn, zou onderzoek niet nodig zijn. Helaas kunnen ook professionals vaak niet inschatten wat wel en wat niet effectief zal zijn. Alleen adequaat onderzoek kan de langetermijneffecten van een interventie ondubbelzinnig toekennen.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de effecten van interventies te bestuderen. Allereerst een effectiviteitsstudie op basis van een *randomized control trial* (RCT). Behalve effectonderzoek is het ook mogelijk om economische analyses uit te voeren naar de effecten van interventies aan de hand van de financiële investeringen aan de ene kant en de financiële uitkomsten aan de andere kant. Als de winst groter is dan de investering, was de interventie, in economische zin, de moeite waard. Hieronder wordt de *randomized control trial* (RCT) beschreven. Voorbeelden van een economische analyse worden beschreven in paragraaf 3.5.

3.4.1 De *randomized control trial* (RCT)

In het begin van de jaren zestig nam de Amerikaanse regering een besluit dat van cruciaal belang was voor het testen van medicijnen (Coalition for Evidence-Based Policy, 2002). De Food and Drug Administration besloot dat alleen medicijnen die waren getest door middel van een *peer-reviewed randomized controlled trial* en die veilig en effectief waren bevonden, zouden worden toegelaten tot de Amerikaanse markt. Door deze en andere gelijksoortige besluiten van de National Institutes of Health is het aantal RCT's gestegen van een honderdtal tot ongeveer 10.000 op jaarbasis (Chassin, 1998). Dit heeft een aanzienlijk effect gehad op de gezondheid van vele Amerikanen (Centers for Disease Control and Prevention, 1999; Coalition for Evidence-Based Policy, 2002). In de Verenigde Staten hebben inmiddels alle overheden deze eisen geadopteerd. In Nederland gelden gelijksoortige eisen ten aanzien van geneesmiddelen. Wij vinden het tegenwoordig normaal dat wanneer wij medicijnen krijgen voorgeschreven, deze medicijnen goed zijn onderzocht op bijwerkingen en dat ze hun gunstige effect hebben bewezen. De meesten onder ons willen geen ingestraald water als therapie.

Wat betreft gedragsinterventies is de situatie heel anders. Verdurmen et al. (2004) maakten een overzicht van alle gedragsinterventies in Nederland. Zij vonden twaalf experimenten waarbij de deelnemers gerandomiseerd waren toegewezen aan de controle- en de experimentele conditie: zes op het gebied van hechting en responsiviteit van de ouders, drie op het gebied van alcohol- en drugspreventie en drie op het gebied van internaliserend en externaliserend probleemgedrag. Er wordt dus nauwelijks geëxperimenteerd. De auteurs pleiten voor meer RCT in Nederland om interventies op hun effecten te kunnen bestuderen. Ook op het justitiële terrein zijn vele experimenten uitgevoerd, maar vooral in de Verenigde Staten; veel minder vaak in Europa en niet in Nederland (Farrington & Welsh, 2005). RCT's zijn dus in Nederland toegepast, maar nog maar heel weinig.

Op dit moment bestaat in ons land een onoverzichtelijk geheel van opvoedingscursussen en trainingen voor ouders (Verdurmen et al., 2004). Loeffen (2004) becijferde dat ons land 121 jeugdzorginstellingen telt, die samen naar schatting 1507 verschillende modules of interventies uitvoeren. Het aanbod is weinig gestructureerd, onsystematisch (Blokland et al., 2003, p. 67) en ongelijk gespreid over het land. Ook is van het huidige aanbod meestal niet bekend of het wel effectief is. Wanneer er al evaluaties bestaan, zijn die vaak ingericht als klanttevredenheidsstudies met als leidende vraag of ouders tevreden waren. Tevredenheid van deelnemers is belangrijk, maar is niet gelijk te stellen aan effectiviteit. Het resultaat is dat vele ouders jaarlijks trainingen of cursussen volgen waarvan het effect niet vaststaat. Het gevolg hiervan is dat er veel tijd, moeite en energie wordt geïnvesteerd in een groot pakket van interventies waarvan met geen enkele mogelijkheid te zeggen is of ze enig effect sorteren (Blokland et al., 2003; Delicat et al., 2004; Leseman et al., 1998; Verdurmen et al., 2004), of mogelijk een verergering geven van het probleem (zie onder andere het averechtse effect van het Scared Straight-programma).

Alhoewel er veel gebeurt in termen van pedagogisch ingrijpen, is er zeer weinig bekend over de effecten van dat ingrijpen. De effectiviteit van een interventie kan uitsluitend worden vastgesteld wanneer het onderzoek voldoet aan een aantal kwaliteitseisen. Samengevat worden bewezen effectieve (*evidence based*) interventies onderbouwd door: 1. een *randomized control trial* (RCT); 2. algemene eisen van goed onderzoek; 3. de aanwezigheid van onafhankelijke replicatie-onderzoeken; 4. de controle van de bedreigingen van de interne validiteit.

1. De randomized control trial (RCT)

Een RCT houdt in dat er minstens twee groepen worden bestudeerd, een experimentele en een controlegroep, waarbij de toewijzing van de deelnemers aan beide groepen op aselechte, dus gerandomiseerde, wijze is gebeurd. De controlegroep kan bestaan uit een groep waarbij in het geheel niets gebeurt of waarbij *care as usual* plaatsvindt. Omdat er zo veel factoren van invloed zijn op het menselijk gedrag en, meer specifiek, op het vóórkomen van antisociaal gedrag, en omdat er altijd sprake is van vele interveniërende variabelen, is randomisatie noodzakelijk. Door de randomisatie worden de experimentele en de controlegroep aan elkaar gelijk geschakeld en is het enige punt waarop zij van elkaar verschillen het al dan niet plaatsvinden van de interventie. Om die redenen worden causale uitspraken mogelijk: de verschillen die men vindt tussen beide groepen zijn dan toe te wijzen aan de interventie, ook wanneer die effecten pas na vele jaren worden waargenomen. De verschillen zijn niet toe te wijzen aan verschillen die vooraf aan de interventie bestonden, omdat via randomisatie gelijkschakeling heeft plaatsgevonden. Om die redenen is de RCT het best mogelijke design indien men causale effecten wil bestuderen. Alle andere experimentele designs, zoals het gebruik van vergelijkingsgroepen, laten minder duidelijke conclusies toe, en zeker geen causale (Cook & Campbell, 1979; Farrington & Welsh, 2005; Stephenson & Imrie, 1998).

Het gebruik van ‘vergelijkingsgroepen’, waarbij randomisatie achterwege blijft, leidt gemakkelijk tot foutieve conclusies. Veel justitieel onderzoek in Nederland maakt van deze methode gebruik omdat géén gerandomiseerde toewijzing wordt toegepast (Programma terugdringen recidive, 2005). De deelnemers aan de interventie doen dan meestal op vrijwillige basis mee of hebben zichzelf aangeboden als deelnemer. De vergelijkingsgroep wordt vervolgens samengesteld uit mensen die op een beperkt aantal kenmerken gelijk zijn geschakeld aan de deelnemers van de interventie. Het is echter zeer waarschijnlijk dat de vergelijkingsgroep op bepaalde niet gemeten factoren tóch verschilt van de experimentele groep. In feite kan men ervan uitgaan dat een vergelijkingsgroep die niet aselekt tot stand is gekomen altijd zal verschillen van de experimentele groep op gemeten en/of niet gemeten kenmerken (Webbink, 2005), al is het maar omdat de deelnemers geselecteerd waren voor de interventie. Wanneer vervolgens wordt gekeken naar het aantal gepleegde delicten sinds het einde van de interventie, dan is het niet verbaazingwekkend dat de experimentele groep er bij een vergelijking van recidivecijfers gunstig uitspringt. Helaas kunnen de verschillen toch niet worden toegeschreven aan de interventie, omdat men er niet van uit mag gaan dat de twee groepen vergelijkbaar waren vóór de interventie. De interventiegroep was waarschijnlijk al een

groep met een minder groot risico voor recidive. De onderzoeksliteratuur bevat vele voorbeelden waarin foutieve conclusies zijn getrokken, waarbij een RCT de conclusies van eerdere onderzoeken omdraaide. Zo blijkt bij een van de RCT's een maatregel als het verkleinen van het aantal leerlingen per klas wel degelijk positief te zijn voor de prestaties van kinderen (Webbink, 2005), terwijl eerder niet-gerandomiseerd onderzoek geen duidelijke conclusies toeliet. Het rapport van de Coalition for Evidence-Based Policy (2002) waarschuwt om deze redenen met klem tegen het gebruik van vergelijkingsgroepen.

Soms wordt gesteld dat een RCT niet ethisch verantwoord zou zijn. Hiertegen kunnen verschillende argumenten worden ingebracht die te maken hebben met de situatie waarin RCT's worden uitgevoerd. Allereerst is het tegenwoordig vanzelfsprekend dat men betrokkenen informeert en om medewerking verzoekt. Ten tweede moet er bij een RCT sprake zijn van een situatie van *equipoise* (Toroyan et al., 2000). Dit houdt in dat de professionele gemeenschap niet weet of de beoogde interventie effect heeft of niet. Critici van RCT's stellen dat men een effectieve behandeling zou 'onthouden' aan de controlegroep. Echter, omdat er sprake is van *equipoise*, wordt niemand iets 'onthouden'. Pas wanneer zekerheid zou bestaan over de effecten van de interventie, zou een nieuwe afweging kunnen plaatsvinden. Men zou ook kunnen stellen dat het onethisch is om niet goed onderzochte interventies aan te bieden en zodoende toch al zwakke groepen in de samenleving te gebruiken als subjecten van een onzeker sociaal experiment. Elk Scared Straight-kind dat door dat *feel good*-programma een criminele loopbaan volgt, is er één te veel.

Andere praktische overwegingen kunnen een rol spelen ten gunste van de RCT.

- a) Ten eerste kan men aanvoeren dat er in het algemeen sprake is van schaarste, en dit betekent dat er hoe dan ook niet genoeg middelen zijn om iedereen te helpen. Deze schaarste kan het best worden verdeeld door middel van gerandomiseerde toewijzing van goederen of diensten. Dit is dan de eerlijkste manier om schaarse middelen te verdelen. Zo deden Toroyan et al. (2000) de volgende studie. In een Londense wijk was het Mapledene Early Years Center geopend. Het aantal beschikbare plaatsen was kleiner dan het aantal aanmeldingen. Daarnaast was hun uitgangspunt dat, ook al waren de positieve effecten van voorschoolse educatie duidelijk aangetoond, er nog altijd behoefte was aan meer gekwantificeerde informatie over de effecten op de gezondheid van kinderen. Daarom werd besloten om door middel van loting te bepalen welke kinderen een plaats zouden krijgen

in het Center. Loting was de eerlijkste manier om de plaatsen te verdelen. In de aankondiging aan de ouders was al meegedeeld dat er een beperkt aantal plaatsen beschikbaar was en dat deze plaatsen door loting zouden worden verdeeld. Vervolgens is aan al diegenen die zich hadden opgegeven gevraagd of ze wilden deelnemen aan het begeleidende onderzoek.

- b) Een tweede aspect waar rekening mee moet worden gehouden bij het opzetten van interventies is dat onwenselijke effecten kunnen optreden. Onwenselijke effecten kunnen het best door middel van een RCT worden vastgesteld, omdat dit design de sterkste basis verschaft voor causale interpretaties. Het behoeft geen betoog dat het van groot belang is om met zekerheid te weten of onwenselijke effecten optreden. Dat dit geen ondenkbeeldig gevaar is, bewijst het onderzoek naar verschillende hierboven genoemde interventies zoals het DARE- en Scared Straight-programma (zie verder).
- c) Ten slotte zou men vraagtekens kunnen zetten bij het laten voortbestaan van een situatie waarin niemand weet wat een goede methodiek is om bijvoorbeeld kindermishandeling te voorkomen of de ontwikkeling van antisociaal gedrag tegen te gaan. Deze onzekere situatie is voor alle betrokkenen onwenselijk. Gegeven de meestal magere resultaten die worden bereikt op deze twee gebieden (Farrington & Welsh, 2005) lijkt het tijd om nieuwe interventies goed te testen.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat het enigszins opmerkelijk is om ethische vraagtekens te hebben bij RCT's, terwijl bij mijn weten nog niemand heeft beargumenteerd dat de grote vooruitgang die in de medische wetenschap is geboekt het gevolg is van onethisch handelen.

Onzorgvuldig onderzoek kan tot verkeerde conclusies leiden. Dat weet men echter pas nadat ook gegevens uit adequaat onderzoek bekend zijn geworden. Bij het ontbreken van een controlegroep is de kans op foutieve conclusies relatief groot. Een voorbeeld van het belang van een RCT is het Summer Training and Education Program (Coalition for Evidence-Based Policy, 2002). Hierin werden extra lessen verzorgd voor tieners in achterstandssituaties. Uit het onderzoek bleek dat de experimentele groep na afloop een half punt (in een vijf-puntensysteem van A tot E) in leesvaardigheid had verloren. De conclusie zou dus kunnen zijn dat het programma had gefaald. De controlegroep had echter een heel punt verloren in

dezelfde tijd. Dankzij het RCT moet men dus concluderen dat het programma wel degelijk een positief, alhoewel gering, effect had. Het omgekeerde gebeurt ook veel. Het Comprehensive Child Development Program leek positieve uitkomsten voor kinderen te hebben, omdat de experimentele groep in vele opzichten vooruit ging. Echter, ook de kinderen in de controlegroep gingen vooruit. Een studie zonder controlegroep zou daarom foutief hebben geconcludeerd dat het programma nut had (St. Pierre & Layzer, 1999), terwijl het in werkelijkheid geen bijdrage leverde aan de positieve ontwikkeling van de kinderen. Het betrof een kostbaar programma van \$ 240 miljoen over vijf jaar, en de Amerikaanse belastingbetaler kon veel geld besparen door het ineffectieve programma niet langer te continueren (St. Pierre & Layzer, 1999).

2. Voldoen aan algemene eisen van goed onderzoek

Een goed experiment dient minstens twee meetmomenten te hebben: een vóór en een ná de interventie. Het verdient de voorkeur om meerdere nametingen te verrichten om ook de langetermijneffecten van de interventie te kunnen volgen. Er zijn studies die bij een eerste evaluatie geen positieve resultaten van interventie konden bepalen, maar op de lange termijn wel effecten vonden (Tremblay, 2001). Een kortdurende studie zou dus ten onrechte hebben uitgewezen dat de interventie zinloos was. In het onderzoek naar het Perry Preschool-programma (zie verder) zijn pas na ongeveer twintig jaar belangrijke verschillen tussen verschillende typen voorschoolse programma's aan het licht getreden (Schweinhart & Weikart, 1997). Het omgekeerde gebeurt ook: veel positieve effecten houden geen stand. In veel programma's voor voorschoolse educatie is er bijvoorbeeld aanvankelijk een grote IQ-winst, maar meestal verdampst die winst langzaam weer (Locurto, 1991).

Daarnaast is het van belang dat het meten blind gebeurt (*blind assistant*), dat wil zeggen dat degene die metingen verricht niet weet of een deelnemer tot de controle- of tot de experimentele groep behoort. Bij sommige vormen van therapie, zoals bij Multi-System Therapy (MST), zijn de beoordelaars niet blind voor de status van cliënten geweest. Het is mogelijk dat zij zich laten beïnvloeden door hun eigen ervaringen en percepties en geen objectief beeld kunnen geven van de situatie van cliënten die zij zelf hebben behandeld (Littell et al., 2005). Ook sterke financiële betrokkenheid bij MST kan een rol spelen in het propageren van een interventie.⁵

Er is een aantal andere kenmerken van belang voor de kwaliteit van onderzoek (Farrington et al., 2002). Allereerst is het van belang om metingen te verrichten bij meerdere bronnen, zoals ouders, leraren en *self-reports*. Daarnaast dient het onder-

zoek onafhankelijk te zijn van degene die het experiment uitvoert. In een analyse van alle experimenten die zijn uitgevoerd om de effecten van de Multi System Therapy te testen, is gebleken dat vooral de evaluaties van de groep die deze therapie had opgezet positief waren en de evaluaties door anderen niet positief waren, waardoor de overall effecten van de therapie in een meta-analyse nihil bleken te zijn (Henggeler et al., 2006; Littell et al., 2005).

3. Onafhankelijke replicaties van de bevindingen

Een succesvolle studie is een mooi begin, maar kan een toevalstreffer zijn. Replicaties zijn daarom gewenst. Daarnaast zijn er interventies die door universiteiten zijn ontwikkeld en in het laboratorium zijn getest. Replicatie in het veld is dan nodig.

4. Bedreigingen van de interne validiteit van het experiment

Er kunnen verschillende problemen opdoemen die het ondubbelzinnig interpreteren van gegevens bemoeilijken. Hieronder wordt één belangrijke bedreiging genoemd, namelijk het verlies van participanten uit de experimentele en eventueel ook uit de controlegroep (een *Intent to treat*-analyse (ITT)). Geïnteresseerde lezers worden voor het overige verwezen naar de literatuur over experimentele onderzoeksmethoden (Cook & Campbell, 1979; Farrington & Welsh (in druk); Littell et al., 2005).

Het is bekend dat proefpersonen kunnen uitvallen wanneer ze meedoen aan een experiment. Van belang is dat deze uitval zelden aselekt is. Meestal zijn de moeilijkste gevallen – de meest problematische gezinnen/ouders/scholen – degenen welke het eerst uitvallen. Aan uitval kleven methodologische aspecten. Indien men alleen gegevens verzamelt over de groep die uiteindelijk overblijft, leidt dat meestal tot een vertekening ten faveure van de experimentele conditie. Omdat de groep die overblijft meestal de minst problematische groep is, zullen de resultaten een onterecht gunstig beeld geven van de interventie. In feite moet het resultaat van de experimentele conditie worden berekend op de gehele oorspronkelijke groep, waarbij de intentie tot behandelen bestond bij de start (de ITT-groep). Dan worden de resultaten wellicht minder gunstig voor de experimentele groep. Alleen de studie van Aos et al. (2004) heeft geprobeerd het overzicht van effectieve studies te baseren op studies die rekening hielden met uitval.

3.4.2 Zijn er algemene kenmerken van effectieve interventies?

Door middel van zorgvuldig opgezette experimenten is meer zicht gekomen op de effecten van interventies. Dit heeft in eerste instantie geleid tot het idee dat het mogelijk moest zijn om op basis van globale overzichten van interventies algemene kenmerken te vinden van effectiviteit. Er werd dan bijvoorbeeld gekeken naar de intensiteit, de breedte en de lengte van een interventie en vervolgens werden overzichten gemaakt van wat de meeste effectieve interventies gemeenschappelijk hadden en van kenmerken die samenhangen met effectiviteit (Cooper, 2003; Durlak, 1997; Lipsey & Wilson, 1993; 1998). Wanneer men vervolgens deze kenmerken bij elkaar zou brengen in een nieuwe interventie, zou men een soort 'gemiddelde interventie' kunnen samenstellen die nagenoeg zeker effectief zou zijn (Programma terugdringen recidive, 2005). Waarschijnlijk klopt deze redenering niet (Schweinhart, 2005). Allerlei verschillende maatregelen samenvoegen tot één interventie leidt niet tot een coherent en effectief interventiemodel. In de wereld van de voorschoolse educatie is dit duidelijk geworden (Schweinhart, 2005).

Soms wordt ervan uitgegaan dat brede, dus relatief dure interventies gegarandeerd succes hebben. Dit is echter niet altijd het geval. Een voorbeeld is het Infant Health and Development Program. Deze interventie werd opgezet door een team van erkende experts en was gebaseerd op de aanpak van het Abecedarian-project, dat op zichzelf wel succesvol was gebleken. Het werd geëvalueerd door een groep van vooraanstaande onderzoekers (Farran, 2000). Ondanks de inspanningen waren er geen positieve effecten en waren de kosten hoger dan de opbrengsten. Het resultaat was een netto verlies van \$ 49.000 per kind (Aos et al., 2004). Een andere brede interventie die niet succesvol is gebleken, is de Multisystem Therapy. Na een succesvolle uitvoering van de eerste toepassingen van Multisystem Therapy (Borduin et al., 1995) bleken replicaties niet succesvol te zijn (Littell et al., 2005). Sommige *home visiting*-interventies zijn effectief, maar dat betekent niet dat alle *home visiting*-interventies effectief zijn (Kendrick et al., 2000; Sweet & Appelbaum, 2004). Een voorbeeld is het hierboven al eerder genoemde *home visiting*-programma Comprehensive Child Development Program dat via huisbezoeken onder meer als doel had om mensen naar bestaande diensten te verwijzen. Zoals hierboven werd vermeld, kostte dit in totaal \$ 240 miljoen over vijf jaar en konden er geen effecten worden aangetoond (St. Pierre & Layzer, 1999). Voor vóórschoolse educatie geldt hetzelfde: sommige interventies hadden effect op sociaal gedrag en andere niet (Clarke & Campbell, 1998; Wilson et al., 2003).

Het omgekeerde komt ook voor. Er zijn interventies die niet als breed of langdurig kunnen worden gekarakteriseerd, maar die zich specifiek richten op de moeder-kindinteractie (Herschell et al., 2002b) of op de interactie van kinderen in een klaslokaal (Embry, 2002; Van Lier et al., 2004) en die toch effect sorteren (Bakermans-Kranenburg et al., 2003).

Uit het bovenstaande kan men concluderen dat een interventie die wordt samengesteld op basis van kenmerken van effectiviteit die uit meta-analyses tevoorschijn komen, niet noodzakelijk leidt tot effectief ingrijpen. Het is bijvoorbeeld beter om te onderzoeken welke specifieke *home visiting*-interventie de beste resultaten laat zien en welke specifieke interventie voor vóórschoolse educatie de grootste vooruitgang bij kinderen heeft kunnen aantonen. In plaats van een ‘gemiddeld’ *home visiting*-programma samen te stellen dat de kenmerken van effectieve *home visiting*-interventies samenvoegt, is men thans op zoek naar het specifieke *home visiting*-programma dat – blijkens een adequate effectstudie – goed werkt.

3.4.3 Niet effectieve interventies: de ‘*feel good*’-interventies

Het zicht in ‘interventieland’ wordt soms vertroebeld door emoties die kunnen spelen bij publiek, beleidsmakers en professionals. Dat emoties bij het publiek en de politiek hoog kunnen oplopen, is wel bekend. Dit kan leiden tot het investeren van veel geld in nutteloze interventies. Sommige interventies zijn ongekend populair, terwijl het beschikbare onderzoek laat zien dat ze geen en soms zelfs negatieve effecten hebben. Hierboven zijn al verschillende voorbeelden genoemd. Het DARE-project is een zeer populaire versie van een drugspreventieprogramma. Het beoogt kinderen informatie te geven over drugs, ze *refusal skills* aan te leren en hun zelfvertrouwen te verhogen. Meerdere studies laten zien dat dit project geen effect heeft op drugsgebruik (Gottfredson, 1998; Lynam et al., 1999). De enige manier om te verklaren waarom dit een populair project is, is dat het een hoog *feel good*-gehalte heeft (Lynam et al., 1999). Een andere populaire *feel good*-interventie is het Amerikaanse programma Scared Straight, waarbij jonge delinquenten naar de gevangenis worden gebracht om ze direct te confronteren met volwassen veroordeelden (Petrosino et al., 2002). Zo kunnen ze uit de eerste hand horen hoe onaangenaam het gevangenisleven is. De bedoeling is om de jongeren zodanig af te schrikken dat ze verder een leven binnen de wettelijke kaders zullen leiden. Een televisiedocumentaire uit 1979 claimde een succescijfer van 80 à 90%. Door de overweldigende media-aandacht kreeg het programma in de gehele VS navolging en weldra waren er 30 programma’s op de rails gezet. Ook al rezen er snel vraag-

tekens bij de effectiviteit van het programma, het bleef populair in de VS en is inmiddels geïntroduceerd in Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada. In 1999 was er opnieuw een televisiedocumentaire die grote successen voor de interventie claimde. Echter, een recente meta-analyse laat zien dat geen enkele evaluatiestudie positieve effecten voor de experimentele groep ten opzichte van de controlegroep kon aantonen. Integendeel, de meta-analyse laat heel duidelijk negatieve effecten zien van het programma. De kans dat een jongere die deelnam aan het programma recidiveert, is 1,6 à 1,7 hoger dan bij jongeren uit de controleconditie (Petrosino et al., 2002).

Ook onder professionals kunnen emotionele en financiële zaken het zicht vertroebelen. Ontwikkelaars werken vaak lang aan 'hun' interventie en hebben er soms commerciële belangen bij (zie noot 5). Een kritische houding van onderzoekers wordt door collega-onderzoekers niet altijd op prijs gesteld (Gorman, 2003). Sommige onderzoekers en ontwikkelaars hebben mooie websites en zijn zeer effectief in het promoten van hun interventies. Dit kan leiden tot grote verspreiding van sommige interventiemodellen, ook al zal een kritische lezer op grond van de effectstudies niet begrijpen waar alle positieve geluiden op zijn gebaseerd. Door Gorman (2003) is dit als pseudo-wetenschap aangeduid: als er een effectstudie is uitgevoerd, kan de interventie doorgang vinden, ongeacht of de effecten overtuigend zijn aangetoond.

3.5 Voorbeelden van effectieve interventies

Er worden nu drie interventies voor jonge kinderen besproken: één interventie door middel van huisbezoeken, één programma voor voorschoolse educatie en één vorm van gedragstherapie. Deze drie interventies zijn het meest kosteneffectief in hun categorie (Aos et al., 2004; Karoly et al., 2001).

3.5.1 *Het Nurse-Family Partnership*

Het Nurse-Family Partnership-programma werd opgezet voor vrouwen in achterstandsituaties bij de zwangerschap van hun eerste kind. Meestal betrof het tienermoeders afkomstig uit etnische minderheidsgroepen. Het programma was vrij intensief en werd uitgevoerd door gediplomeerde verpleegkundigen. De verpleegkundigen hadden het eerste contact met de aanstaande moeder rond de tiende week van de zwangerschap, eerst wekelijks (vier maal) en daarna tweewekelijks. Na de bevalling was er eerst opnieuw zeswekelijks contact en daarna weer tweewe-

kelijks, tot de baby 24 maanden oud was. Tijdens het programma leerden de moeders adequaat om te gaan met de zwangerschap, en na de geboorte met de baby. Het doel was de bevordering van de gezondheid en de sociale ontwikkeling van moeder en kind. Dit programma wordt uitvoeriger besproken in het hoofdstuk over kindermishandeling (hoofdstuk 4).

Verskillende positieve uitkomsten zijn gerapporteerd in de loop der jaren (Olds et al., 1998a). In vergelijking met een controlegroep was er op de leeftijd van vier jaar een afname van driekwart in de geregistreerde gevallen van verwaarlozing en kindermishandeling. Er waren verschillende positieve uitkomsten met betrekking tot antisociaal gedrag, maar deze uitkomsten zijn ook pas in de laatste metingen zichtbaar geworden. De kinderen die deelnamen aan het programma waren minder sterk betrokken bij de volgende problemen (Olds et al., 1998b): arrestaties (0.20 vs 0.45; $P = .03$), veroordelingen (0.09 vs 0.47; $P < .001$), weglopen van huis (0.24 vs 0.60; $P = .003$), lifetime seksuele partners (0.92 vs 2.48; $P = .003$), roken van sigaretten (sigaretten per dag: 1.50 vs 2.50; $P = .10$), alcoholgebruik (alcoholgebruik tijdens de afgelopen zes maanden: 1.09 vs 2.49; $P = .03$), drugsproblemen (0.15 vs 0.34; $P = .08$). De moeders die deelnamen aan de interventie werden 69% minder gearresteerd. Hiermee blijkt dus dat een interventie die kindermishandeling terugdringt, eveneens geschikt is voor het verminderen van een breed scala van antisociale gedragingen.

In de kosten-batenanalyse van Aos (2004) blijkt dat deze interventie \$ 9.118 per kind kost en dat de opbrengsten \$ 26.298 per kind zijn. Daarmee is dus duidelijk dat deze interventie kosteneffectief is. De opbrengsten komen onder andere tot stand dankzij de verminderde kosten voor criminaliteit, omdat de programmadeelnemers vaker hun schoolopleiding afmaken en omdat er minder kosten zijn die samenhangen met meldingen van kindermishandeling (Aos et al., 2004, p. 115).

3.5.2 Perry Preschool-programma

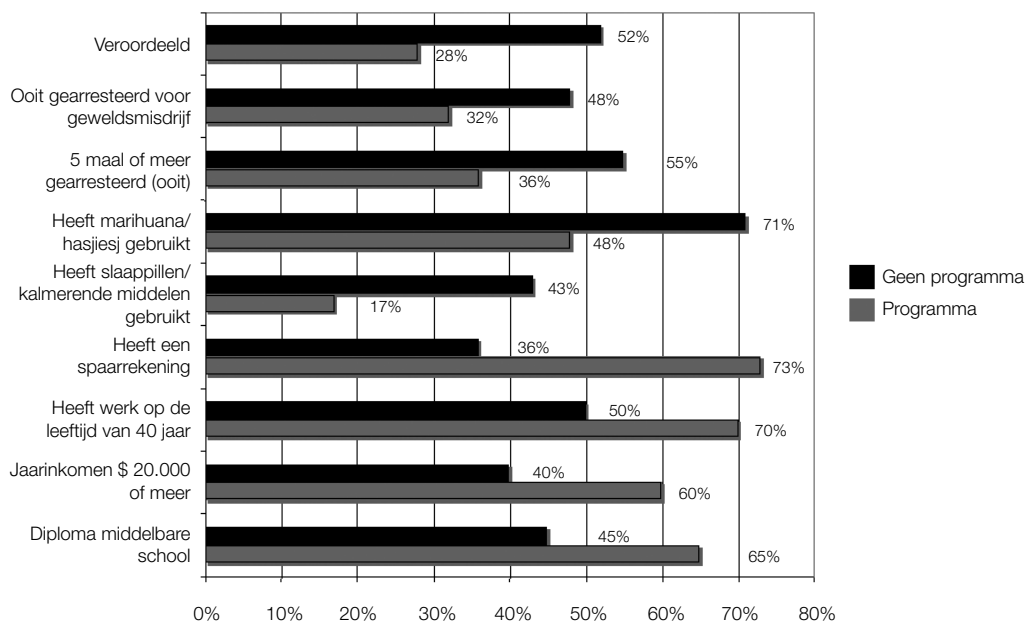
Een fraai voorbeeld van voorschoolse educatie is het Perry Preschool-programma (voor een uitgebreid overzicht zie Schweinhart (1993)). De deelnemers aan het programma waren drie- en vierjarige kinderen van Afrikaans-Amerikaanse oorsprong uit achterstandsmilieus. Hun ouders hadden gemiddeld een lage intelligentie (een IQ van 79.6 in de experimentele en 78.5 in de controlegroep). De kinderen kregen les volgens het model dat in het Perry Preschool-programma was gebruikt (zie verder) gedurende twee en een half uur per dag, vijf maal per week. Daarnaast

– en dat is van groot belang – werden er ook wekelijks huisbezoeken afgelegd. Dit moet worden benadrukt, omdat beleidsmakers in Nederland slechts een deel van het Perry Preschool-programma financierden, namelijk alleen het educatieve deel, onder de naam Kaleidoscoop, en het huisbezoek niet uitvoerden, met als gevolg dat ze de kans op succes op voorhand beperkten.

Wat het programma interessant maakt, is dat de investeringen betrekkelijk gering waren en dat de effecten buitengewoon duurzaam bleken te zijn en op vele terreinen zichtbaar. De kinderen die het project volgden, ontwikkelden zich in vele opzichten beter dan die in een controlegroep. Op de leeftijd van veertig jaar functioneerden de 'projectkinderen' op vele terreinen beter dan de controlegroep (figuur 2). Onderwijs: de projectkinderen hadden minder schooluitval (33% versus 51%), bleven minder vaak zitten (21% versus 41%) en hadden een grotere kans een diploma te behalen (71% versus 54%). Economische positie: de projectkinderen hadden vaker een baan (op de leeftijd van veertig jaar 76% versus 62%), een hoger inkomen (meer dan \$ 2.000: 29% versus 7%), maakten minder vaak gebruik van uitkeringen (ooit een uitkering: 59% versus 80%) en waren vaker de eigenaar van hun woning (37% versus 28%). Gezin en kinderen: de projectkinderen hadden vaker een goede relatie met hun familie (75% versus 64%). Daarnaast gebruikten zij minder vaak slaaptabletten of kalmerende middelen (17% versus 43%), marihuana of hasjiesj (48% versus 71%) of heroïne (0 versus 9%). Criminaliteit: de projectkinderen waren minder vaak gearresteerd (vijf arrestaties of meer, ooit: 36% versus 55%) en ze werden minder vaak gearresteerd wegens geweld (32% versus 48%). Ook uit andere criminaliteitsmaten bleek dat de projectkinderen minder delinquent gedrag vertoonden en minder contacten met het justitiële systeem hadden.

Locurto (1991) heeft deze bevindingen bekritiseerd: er waren ook verschillen tussen de experimentele en de controlegroep die niet significant waren. Maar zoals hieronder verder wordt uitgelegd, heeft een replicatie (Schweinhart & Weikart, 1997) de resultaten van de eerste studie bevestigd.

Figuur 3.2: De Perry Preschool-studie: belangrijkste bevindingen op de leeftijd van 40 jaar (Schweinhart, 2003)



Opmerkelijk is dat het Perry Preschool-programma afwijkt van veel programma's die veel directiever en cognitiever zijn georiënteerd, zoals het Abecedarian-programma. De cognitief georiënteerde programma's hebben vaak effect op de cognitieve ontwikkeling, maar vertonen geen cross-overeffecten (Campbell et al., 2001): zij helpen niet om sociaal gedrag te bevorderen en hebben geen effect op criminaliteit. In 1967 is een experiment gestart met als doel uit te zoeken welk type curriculum het meeste effect had op specifieke uitkomsten (Clarke & Campbell, 1998; Schweinhart, 2004). Het vergeleek: (1) een directief model van directe instructie aan kinderen om academische vaardigheden te leren en te belonen; (2) het Perry Preschool-programma dat het niet-directieve model toepaste, zoals hierboven beschreven; en (3) de 'gewone' voorschoolse opvang. Er werden 67 kinderen aselekt toegewezen aan de drie condities. De uitkomsten op de leeftijd van 23 jaar waren bijzonder (Clarke & Campbell, 1998; Schweinhart, 2004). De kinderen uit het Perry Preschool-programma waren in emotioneel opzicht beter af dan de directe instructiegroep (6% had hulp nodig voor emotionele problemen tegenover 47% in de direc-

te-instructiegroep). Zij pleegden eveneens minder delicten (10% werd ooit gearresteerd tegenover 39% in de directe-instructiegroep). Zij waren vaker getrouwd (31% tegenover niemand in de directe-instructiegroep). Ook was 75% van plan college af te maken tegenover 36% in de directe-instructiegroep.

De directe-instructiegroep had aanvankelijk een grotere IQ-winst dan de Perry Preschool-groep (103 versus 93) en de drie groepen verschilden aanvankelijk niet in schoolprestaties. Pas later kwamen de verschillen in sociaal gedrag tussen de drie groepen naar voren.

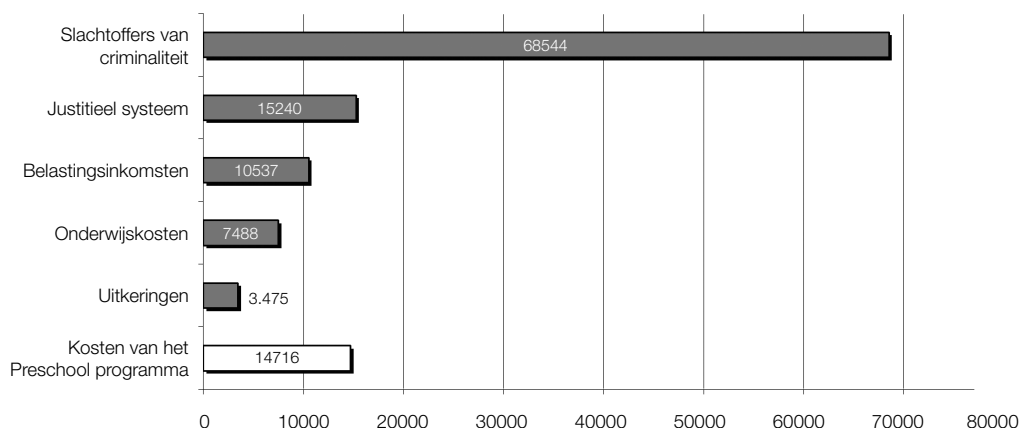
Hoe kunnen deze opmerkelijk resultaten worden verklaard? Belangwekkend is de verklaring van de ontwerpers van het programma voor het succes ervan. Zij zijn van mening dat de kern van hun programma – die bestond uit het toepassen van een cyclus bestaande uit de drie stappen ‘plan, doe, reflecteer’ – cruciaal was voor het succes. In hun terminologie: (1) “*Children express intentions*”, (2) “*Children generate experiences*” en (3) “*Children reflect on accomplishments*”. Dit alles genereert bij de kinderen een gevoel van controle over het leven.

Dankzij een kwalitatief hoogwaardige omgeving en de mogelijkheden actief zelf te leren en ervaringen op te doen, hebben de kinderen van het Perry Preschool-programma zelfcontrole geleerd (Schweinhart, 2004). Deze vaardigheid nemen zij mee in hun verdere leven en is van wezenlijk belang.

Clarke & Campbell (1998) hebben een analyse gemaakt van de verschillende curricula die zijn onderzocht op hun uitkomsten. Zij stellen het volgende: allereerst is het niet waarschijnlijk dat cognitieve vaardigheden op zich zullen leiden tot de brede set van uitkomsten zoals die van het Perry Preschool-programma. Veel programma's die tot IQ-winst leiden, hebben geen positieve gevolgen gehad voor sociaal gedrag (zoals het Abecedarian-programma). Daarnaast kan het feit dat huisbezoeken werden afgelegd van belang zijn geweest, maar het toevoegen van huisbezoeken aan het Abecedarian-programma maakte geen verschil voor criminaliteitsuitkomsten, en de waarde ervan is dus niet duidelijk. Vermoedelijk is de cyclus plan-doe-reflecteer, zoals hierboven beschreven, de kern van de zaak als het gaat om het verklaren van de brede set van uitkomsten van het programma, aldus Clarke & Campbell (1998). De voorlopige conclusie is dus wellicht dat kinderen, naast het opdoen van cognitieve vaardigheden, ook moeten leren initiatief te nemen, van school te houden, sociale conflicten op te lossen en samengevat: zelfcontrole te krijgen.

Er zijn verschillende studies verricht naar de kosten en baten van het Perry Preschool-project (Schweinhart, 2003; Schweinhart et al., 1993). Deze studies hebben de kosten berekend die vanuit verschillende sectoren in de samenleving zijn gemaakt voor de deelnemers aan het project en voor de controlegroep. Er wordt 'winst' gemaakt wanneer de kosten voor de controlegroep hoger zijn dan voor de groep projectkinderen, rekening houdend met de kosten van het project zelf. De kosten-batenberekening is verricht door de kosten te vergelijken tussen deze twee groepen kinderen op verschillende terreinen. Een eerste winstpost, voor de ouders, is de waarde van de kinderopvang die het programma verschaftte. De ouders in het project kregen door middel van het programma kinderopvang aangeboden. De baten zijn bescheiden: \$ 738. Daarnaast zijn er de kosten voor de sector onderwijs. Op het niveau van het primair en secundair onderwijs bleek dat projectkinderen betere testuitslagen hadden en langer onderwijs bleven volgen, maar minder vaak naar duurdere onderwijsvormen gingen (speciaal onderwijs, remedial teaching). De projectkinderen waren dus in sommige opzichten duurder voor de samenleving, maar in andere opzichten voordeliger. De kosten hiervan zijn per kind afgeleid uit de informatie van de afdeling onderwijs van de gemeentelijke administratie. Ook zijn er kosten voor volwassenenonderwijs. Deze bleken geringer te zijn voor de projectkinderen. Omdat de projectkinderen vaker hun opleiding hadden afgemaakt, maakten zij minder vaak gebruik van volwassenenonderwijs. De laatste vorm van onderwijs die is bestudeerd, is het hoger onderwijs. Hier waren de kosten voor de projectkinderen hoger; zij gingen vaker – vooral de meisjes – door naar het hoger onderwijs hetgeen extra kosten genereerde, in totaal geschat op \$ 868.

Figuur 3.3: Perry Preschool-studie: kosten en baten van het project op de leeftijd van 27 jaar (in \$) (Schweinhart, 1993)



Een derde sector die is onderzocht, is arbeidsparticipatie en de inkomsten uit arbeid van alle kinderen. De projectkinderen verdienen op hun veertigste meer dan de controlekinderen (respectievelijk gemiddeld \$ 20.800 versus \$ 15.300). Hierdoor namen de inkomsten uit belastingen voor de overheid toe. De projectkinderen maakten minder vaak gebruik van de diensten van de sociale dienst en de opbrengsten hiervan zijn geschat op \$ 2.768.

Een vierde sector waarvoor berekeningen zijn uitgevoerd, is criminaliteit. De projectkinderen pleegden minder delicten (zowel volgens zelfrapportage als volgens de justitiële gegevens). Dit leidde tot de grootste opbrengstenpost. De kosten bestaan uit kosten voor slachtoffers van criminaliteit en de kosten van het justitiële systeem. De kosten voor slachtoffers bestaan onder meer uit directe materiële kosten als gevolg van verlies van goederen door criminaliteit, de medische kosten als gevolg van letsel, kosten van pijn, verdriet en angst – dit wil zeggen verlies aan kwaliteit van leven – diensten voor slachtoffers van criminaliteit (bijvoorbeeld slachtofferhulp) en verlies aan werkdagen of schoolbezoek.⁶ Dit waren de belangrijkste sectoren die zijn onderzocht op kosten en baten. Op deze bedragen moeten de kosten voor het programma in mindering worden gebracht. Figuur 3.3 laat de opbrengsten van de projectgroep zien ten opzichte van die van de controlegroep. Met betrekking tot alle onderzochte sectoren zijn de kosten voor de projectkinderen dus minder hoog geweest dan voor de controlekinderen.

3.5.3 Parent Child Interaction Therapy

Parent Child Interaction Therapy (PCIT) is een therapie voor twee- tot zevenjarige kinderen met gedragsproblemen en voor ouders die grote moeite hebben met het opvoedingsproces, zoals het geval is bij kindermishandeling (Eyberg et al., 2001; Herschell et al., 2002a, 2002b; Herschell & McNeil, 2005; Chaffin & Friedrich, 2004; Chaffin et al., 2004). Het is een betrekkelijk kortdurende therapie, gemiddeld zo'n vijftien tot twintig sessies, die gebaseerd is op een combinatie van de attachmenttheorie en de sociale leertheorie. Het doel is om de band tussen ouder en kind te herstellen en de ouder adequate disciplinerings technieken bij te brengen. PCIT heeft een aantal kenmerken waardoor deze zich onderscheidt van andere vormen van therapie (Patterson, 2002). PCIT is *performance based*. Pas wanneer ouders een aantal vaardigheden beheersen, wordt de therapie beëindigd, en niet na een vaststaand aantal sessies, zoals vaak het geval is. PCIT behandelt de dyade ouder-kind en niet alleen de ouders. Via een 'oortje' krijgen de ouders instructie wanneer zij in interactie zijn met hun kind. Deze directe aanpak is uniek en is waarschijnlijk ook de reden dat de therapie zo succesvol is.

Onderzoek naar de effectiviteit van PCIT heeft belangrijke verbeteringen laten zien in het probleemgedrag van kinderen. Ouders luisteren beter naar hun kinderen, zijn fysiek vaak dichterbij ze, complimenteren meer, zijn ook minder sarcastisch, leveren minder kritiek en hebben minder negatieve interacties met hun kind. Effectstudies na twee jaar laten een effectgrootte zien van 2.32 tot 2.47 voor probleemgedrag⁷ en 1.71 op een ouderlijke stress-schaal (Eyberg et al., 2001). Follow-upstudies tot zes jaar na afloop van de therapie laten zien dat deze effecten behouden blijven (Eyberg et al., 2001; Hood & Eyberg, 2003). Een overzicht van de PCIT-literatuur concludeert: *“Taken together, these studies provide strong evidence for the effectiveness of PCIT”* (Gallagher, 2003, p. 7). Ook belangrijk is dat PCIT positieve effecten heeft op de mentale gezondheid van de moeder: zij rapporteert minder stress en minder depressieve symptomen (Gallagher, 2003).

PCIT is tot nu toe de enige vorm van therapie voor jonge kinderen die kosteneffectief is gebleken. De baten zijn geschat op \$ 4.724, terwijl de kosten van implementatie \$ 1.296 waren; de baten min de kosten waren dus \$ 3.427 (Aos et al., 2004). De baten kwamen vooral tot stand dankzij verbeterde onderwijsuitkomsten (hogere testcores met baten van \$ 435) en lager geschatte kosten voor criminaliteit (baten: \$ 435). Ook zijn er minder kosten als gevolg van een lagere incidentie van kindermishandeling, waardoor minder uitgaven ontstaan voor de justitiële behandeling van mishandelingzaken, een betere kwaliteit van leven voor de betrokken kinderen en minder kosten die het gevolg zijn van de negatieve uitkomsten op langere termijn die samenhangen met kindermishandeling. In totaal worden deze laatste drie posten geschat op \$ 2.931. Ook is er een lager geschat middelengebruik (minder alcoholgebruik: \$ 272; minder illegaal drugsgebruik: \$ 156). Ten slotte zijn er minder kosten door een minder lange onderwijs carrière (geschat op \$ 9) en minder uitkeringen (geschat op \$ 22).

3.5.4 Overdraagbaarheid voor interventie naar Nederland

Zijn de bovengenoemde interventies gemakkelijk over te nemen in ons land? Dit lijkt zonder meer het geval te zijn. Twee van de hierboven vermelde interventies worden al gedeeltelijk uitgevoerd. Het Nurse-Family Partnership (NFP) wordt op dit moment in Nederland geïntroduceerd door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW). Het VoorZorg-programma, zoals de Nederlandse versie van het NFP heet, is op dit moment gereed en op beperkte schaal beschikbaar voor gebruik onder experimentele condities. Een onderzoek naar deze pilotuitvoering is in voorbereiding.⁸ Ook het Perry Preschool-programma is in Nederland, zij het gedeeltelijk,

al werkzaam onder de naam Kaleidoscoop. Helaas is in deze Nederlandse versie het wekelijkse huisbezoek niet overgenomen, met als gevolg dat hiermee de kans op succes op voorhand wordt beperkt. Toch zijn de evaluaties van Kaleidoscoop positief, met effectgroottes voor vooral cognitieve maten rond de .37 (Veen et al., 2000). Waarschijnlijk is dit een onderschatting van het effect van het programma: het onderzoek kon geen gebruik maken van random toewijzing en de kinderen uit de controlegroep bleken op aanzienlijk betere basisscholen terecht te komen dan de experimentele kinderen. Van belang is verder dat allochtone kinderen even goed presteerden als autochtone kinderen, hetgeen bij programma's in de thuissituatie voor Marokkaanse kinderen in Nederland niet het geval is (Veen et al., 2000). Tot slot hebben de besturen van het Bureau Jeugdzorg Amsterdam en Agglomeratie (BJAA) en de Bascule (academisch centrum voor kinder- en jeugdpsychiatrie voor de regio Amsterdam en omstreken) onlangs besloten om de Parent-Child Interaction Therapy te implementeren. Om dit te realiseren, zal een projectgroep bekijken of introductie binnen Nederland mogelijk is. Ook wordt onderzocht of het implementatietraject in 2006 van start kan gaan.

Het is dus goed mogelijk om effectieve interventies in te voeren in Nederland. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat nagenoeg alle ontwerpers van bewezen effectieve interventies verlangen dat hun interventie in zijn geheel wordt overgenomen, dat gecheckt wordt op *treatment integrity* (wordt de interventie naar behoren uitgevoerd?) en dat er een adequaat begeleidend onderzoek wordt uitgevoerd.

3.6 Discussie en conclusies

Antisociaal gedrag komt betrekkelijk veel voor en levert een grote last op voor het individu zelf en zijn omgeving. Recent onderzoek geeft aan dat de eerste levensjaren van groot belang zijn voor de sociale ontwikkeling van kinderen. Nagenoeg alle kinderen vertonen vanaf hun eerste levensjaar in enige mate fysieke agressie en antisociaal gedrag. De meesten leren dat vervolgens af, maar bij 5% à 10% van de kinderen lijkt dit gedragspatroon chronische vormen aan te nemen. Vermoedelijk moet antisociaal gedrag dus vroeg in het leven worden afgeleerd. Duidelijk is geworden dat antisociaal gedrag niet gemakkelijk te bestrijden is wanneer het zich eenmaal heeft gevormd. Uit alle onderzoeken blijkt dat antisociaal gedrag een zeer stabiel gedragskenmerk is, waarschijnlijk vanaf de leeftijd van zeven à acht jaar (Hirschi & Gottfredson, 1994). Het bestrijden van criminaliteit door middel van het justitieel systeem heeft weinig successen opgeleverd bij het bestrijden van recidive. Omdat antisociaal gedrag zich op latere leeftijd moeilijk meer laat beïnvloeden, is steeds duidelijker geworden dat vroegtijdig ingrijpen de beste optie is. Ook econo-

mische analyses laten zien dat vroegtijdig ingrijpen betere kosten-batenverhoudingen oplevert dan interventies later in het leven.

Antisociaal gedrag op jonge leeftijd voorspelt onder meer toekomstige relatieproblemen, een problematische schoolcarrière, een relatief grote kans op werkloosheid en een relatief grote kans om op een uitkering te zijn aangewezen. Ook om deze reden lijkt het verstandig om preventief in te grijpen, vóórdat antisociaal gedrag zich heeft gestabiliseerd en vóórdat alle bijkomende negatieve consequenties verschijnen.

De kosten van antisociaal gedrag zijn hoog. De kosten van criminaliteit – een onderdeel van antisociaal gedrag – zijn geraamd op € 20 miljard. Een studie waarbij kinderen werden gevolgd in de leeftijd van 10 tot 28 jaar geeft aan dat antisociaal gedrag leidt tot een vertienvoudiging van de kosten die worden gemaakt in onder meer de gezondheidszorg, het onderwijssysteem, het justitiële systeem en in de sociale zekerheid. Vermoed wordt dat, indien men preventief kan ingrijpen, deze kosten grotendeels kunnen worden vermeden.

Gewezen is op het belang van goed onderzoek. Dit kan niet genoeg worden benadrukt. Duidelijk is dat vele interventies anders beoordeeld zouden zijn indien ze minder goed waren onderzocht. Sommige interventies zouden effectief zijn bevonden terwijl ze dat niet waren en andere zouden ten onrechte als niet-effectief zijn gekenmerkt. Duidelijk is ook dat er, soms onder druk van de publieke opinie, zogenaamde *feel good*-interventies worden uitgevoerd. In het algemeen kan men emoties beter niet te veel laten meespelen. Sommige van deze *feel good*-interventies zijn ongekend populair, terwijl het beschikbare onderzoek laat zien dat ze geen en soms zelf negatieve effecten hebben. De overheid kan zich dus veel geld besparen wanneer zij zou stoppen met een aantal *feel good*-interventies die zinloos zijn. Ook is gewezen op de noodzaak om evaluaties met het best mogelijke onderzoeksdesign te evalueren, namelijk de Randomized Controlled Trial (RCT). Dit is het design dat de sterkste causale conclusies toelaat. Evaluaties met een zwakker design leiden gemakkelijk tot foutieve conclusies. Betoogd is dat het vanuit ethisch standpunt verantwoord is om de RCT's in te voeren. Sterker, het nalaten ervan betekent dat men het feitelijk opgeeft om effectieve gedragsinterventies te ontwerpen of te testen, dan wel het aan anderen overlaat. In de geneeskunde is de RCT het enig aanvaarde onderzoeksdesign voor het testen van nieuwe therapieën, en dat is een onderdeel van de verklaring van het succes van de moderne geneeskunde.

Er zijn drie kosteneffectieve interventies besproken die, binnen hun categorie, de beste kosten-batenresultaten behaalden. Een ervan is *home-based* en twee zijn

center-based. Het programma Nurse-Family Partnership (NFP), het Perry Preschool-programma en de Parent-Child Interaction Therapy (PCIT). Deze drie interventies zijn complementair: het Nurse-Family Partnership is een programma voor moeders dat start bij het begin van de zwangerschap en dat doorloopt tot het kind twee jaar is. Het Perry Preschool-programma is een model voor voorschoolse educatie en is geschikt voor kinderen in de leeftijd van drie en vier jaar. De Parent-Child Interaction Therapy (PCIT) is een therapie voor kinderen met antisociaal gedrag en voor gevallen waar sprake is van kindermishandeling. Hier gaat het om kinderen in de leeftijd van twee tot en met zeven jaar. Deze interventies slagen erin om de bijkomende negatieve uitkomsten van antisociaal gedrag te verminderen dankzij de zogenaamde cross-overeffecten. Zowel het NFP als het Perry Preschool-programma heeft positieve effecten op de sociale ontwikkeling van kinderen, zoals het terugdringen van criminaliteit, maar leidt ook tot minder middelengebruik, betere onderwijsprestaties en betere prestaties op de arbeidsmarkt. Deze cross-overeffecten zijn te begrijpen doordat antisociaal gedrag verschillende negatieve uitkomsten heeft. Door te voorkomen dat antisociaal gedrag zich ontwikkelt, nemen blijkbaar ook de bijkomstige negatieve uitkomsten af. Deze cross-overeffecten verklaren tevens dat de kosten van de interventie worden terugverdiend. Interessant is dat twee interventies, namelijk NFP en PCIT – die als beste presteren bij de preventie van dan wel het vroegtijdig ingrijpen bij antisociaal gedrag – ook geschikt zijn ter voorkoming van kindermishandeling. Deze cross-overeffecten kunnen beleidsmakers helpen bij het motiveren van de kosten van de interventies. Voor het opzetten van het Perry Preschool-project kan men gaan kijken bij het al in Nederland ingevoerde Kaleidoscoop. Het Nurse-Family Partnership wordt op dit moment opgezet en wat betreft PCIT zijn de plannen bijna gereed.

Niet alle interventies zijn inzetbaar voor grote populaties. Het Nurse-Family Partnership (NFP) programma is vooral bedoeld voor moeders in achterstandssituaties. PCIT is een therapie, en is om die reden in eerste instantie geschikt voor specifieke groepen. Wel is er een algemene oudercursus op komst, gebaseerd op de PCIT-methode, die in een meer preventieve setting kan worden ingezet. Daarentegen kan het Perry Preschool-programma gemakkelijk op grote schaal worden toegepast. Ook is het mogelijk om de leeftijd van voorschoolse educatie te verlagen en/of te integreren met kinderopvang. Ook hiervan is gesteld dat dit gunstige effecten zal hebben op kinderen. Een recent onderzoek (Cote et al., submitted) laat zien dat kinderen uit een achterstandssituatie die naar de kinderopvang waren geweest, minder agressief gedrag vertoonden op de leeftijd van vier jaar dan kinderen die thuis waren gebleven en die eveneens uit een achterstandssituatie afkomstig wa-

ren. Voor kinderen die niet uit een achterstandssituatie kwamen, maakte het niet uit of ze thuis waren gebleven of naar het kinderdagverblijf waren gegaan; hun niveau van agressief gedrag was toch al relatief laag. De onderzoekers concludeerden dat zelfs 'gewone kinderopvang' van (helaas) meestal matige kwaliteit voor kinderen in achterstandssituaties al een vooruitgang betekent. Maar matige kwaliteit kan natuurlijk geen doel zijn, en verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang is van groot belang.

Besproken is of er kenmerken zijn aan te geven van effectieve programma's. Bevestigd is dat dit op dit moment nog niet het geval is. Niet alle *home visiting*-programma's zijn effectief en niet alle typen voorschoolse educatie hebben effect. Vandaar dat het aan te bevelen is om specifieke programma's te selecteren, die goed zijn geëvalueerd en ook op de lange termijn effecten vertonen, zoals hier is gedaan. Welk principe was het werkzame principe dat voor de langdurige effecten zorgde van bijvoorbeeld het Perry Preschool-programma? Feitelijk is daar niet veel over bekend.

De ontwikkelaars van het programma aarzelen zelf en hebben enkele suggesties gedaan. Zij hebben gewezen op het belang van een niet-directieve interventie, op het belang van het motiveren van kinderen en hen plezier in school te laten beleven en het belang van de cyclus 'plan-doe-reflecteer'. Zij hebben dit een '*sense of personal control*' genoemd. Een stap verder en men zou kunnen stellen dat de kinderen zelfcontrole is bijgebracht. Zelfcontrole is de vaardigheid om 'te wachten op een grotere beloning in de toekomst in plaats van te kiezen voor een kleinere beloning in het heden', aldus Logue (1988). Anderen hebben zelfcontrole gezien als de vaardigheid om rekening te houden met negatieve uitkomsten in de toekomst (Gottfredson & Hirschi, 1990). Voor alle auteurs is het een van de centrale vaardigheden die jonge kinderen moeten aanleren en een die een essentiële rol speelt in het leven (Shonkoff & Phillips, 2000). Dit alles suggereert dat effectieve interventies de zelfcontrole van kinderen kunnen bevorderen.

Noten

1. Ik ben veel dank verschuldigd aan dr. H.H.L. Hendrickx die verschillende versies steeds van commentaar voorzag en ook altijd met nieuwe literatuurvoorstellen kwam, waardoor de inhoud van het hoofdstuk steeds rijker werd.
2. Bij jongere kinderen spreekt men bij dezelfde gedragingen vaak over gedragsproblemen ('*conduct disorders*') of oppositioneel gedrag. Bij gedragsproblemen, die ernstiger zijn dan oppositioneel gedrag, gaat het om agressie en wreedheid gericht tegen mensen of dieren, vernieling van eigendommen, oneerlijkheid en diefstal en belangrijke overtredingen van

(ouderlijke) regels. De begrippen 'antisociaal gedrag', 'gedragsproblemen' en 'oppositieel gedrag' zijn afkomstig uit de psychiatrie. In andere vakgebieden spreekt men bij gelijksoortig gedrag meestal over deviant gedrag (sociologie), agressie (psychologie) en/of criminaliteit (criminologie en sociologie). Deze termen verwijzen grotendeels naar dezelfde gedragingen.

3. In totaal waren vragen gesteld over veertien delicten, variërend van zwartrijden tot iemand met een mes verwonden.
4. In 2003 was ons bruto binnenlands product € 454.276 miljoen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2004).
5. Dr. Hengeller, een van de ontwikkelaars van MST, ontving \$ 35 miljoen en vervolgens nog eens \$ 20 miljoen aan onderzoeksubsidies, terwijl het bedrijf MST Services \$ 400 à \$ 550 per adolescent ontvangt die met MST wordt geholpen (Littell, 2006).
6. De schattingen zijn gebaseerd op berekeningen van de kosten van criminaliteit in de Verenigde Staten die zijn uitgevoerd door Cohen (2000). Geïnteresseerde lezers worden verwezen naar Cohens werk of naar Shapiro (1999) voor een overzicht.
7. De effectgrootte is 2.32 op de intensiteitschaal van de Eyberg Childhood Behavior Inventory (ECBI) en 2.47 op de probleemscore van de ECBI (Eyberg et al., 2001).
8. Geïnteresseerden worden verwezen naar: www.voorzorg.info

Literatuur

- Aken, C. van, et al., (in progress). Predictors of development of externalizing and internalizing behaviors in toddlers. 32.
- Aos, S. et al., 2004. *Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth* (No. 04-07-3901). Washington, DC: Washington State Institute for Public Policy.
- Bakermans-Kranenburg, M., IJzendoorn, M. van & Juffer, F., 2003. Less is more: meta-analysis of sensitivity and attachment interventions in early childhood. *Psychological Bulletin* (129), 195-215.
- Bardone, A.M. et al., 1998. Adult physical health outcomes of adolescent girls with conduct disorder, depression, and anxiety. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* (37), 594-601.
- Blokland, G. et al., 2003. *De jeugd heeft de toekomst*. Utrecht: NIZW / GGD Nederland.
- Borduin, C.M. et al., 1995. Multisystemic treatment of serious juvenile offenders: long-term prevention of criminality and violence. *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 63, 569-578.
- Broidy, L.M. et al., 2003. Developmental trajectories of childhood disruptive behaviors and adolescent delinquency: a six-site, cross-national study. *Developmental Psychology* 39, 222-245.
- Campbell, F.A. et al., 2001. The development of cognitive and academic abilities: growth curves from an early childhood educational experiment. *Developmental Psychology* 37 (2), 231.

- Carneiro, P. & Heckman, J.J., 2003. *Human capital policy* (No. IZA DP No. 821). Bonn: Institute for the study of labor.
- Caspi, A., 1993. Why maladaptive behaviors persist: sources of continuity and change across the life course. In: D.C. Funder et al., eds. *Studying lives through time* (pp. 343-376). Washington: American Psychological Association (APA).
- Caspi, A. & Silva, P.A., 1995. Temperamental qualities at age three predict personality traits in young adulthood: longitudinal evidence from a birth cohort. *Child-Development*, 66 (2), 486-498.
- Centers for Disease Control and Prevention, 1999. Achievements in public health, 1900-1999 impact of vaccines universally recommended for children, United States, 1990-1998. *Morbidity and Mortality Weekly Report*, 48, 243-248.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2004. *Nationale rekeningen 2003*. Voorburg/Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Chaffin, M. & Friedrich, B., 2004. Evidence based treatments in child abuse and neglect. *Children and Youth Services Review*, 26, 1097-1113.
- Chaffin, M. et al., 2004. Parent-child interaction therapy with physically abusive parents: efficacy for reducing future abuse reports. *Journal of Consulting & Clinical Psychology*, 72, 500-510.
- Chassin, M.R., 1998. Is health care ready for Six Sigma quality? *The Milbank Quarterly*, 76, 517-563.
- Clarke, S.H. & Campbell, F.A., 1998. Can intervention early prevent crime later? The Abecedarian Project compared with other programs. *Early Childhood Research Quarterly*, 13, 319-343.
- Coalition for Evidence-Based Policy, 2002. Bringing evidence-driven progress to education: a recommended strategy for the US Department of Education. Washington DC: The US Department of Education.
- Cohen, M.A., 2000. Measuring the costs and benefits of crime and justice. In: *Measurement and analysis of crime and justice, criminal justice 2000*, Vol. 4, 263-315. Washington DC: Office of Justice Programs, US Dept of Justice.
- Cook, T.D. & Campbell, D.T., 1979. *Quasi-experimentation: design & analysis issues for field settings*. Boston: Houghton Mifflin.
- Cooper, B., 2003. Evidence-based mental health policy: a critical appraisal. *The British Journal of Psychiatry*, 183, 105-113.
- Cote, S., Tremblay, R.E. & Japel, C. (submitted). Care in infancy and emotional/behavioral difficulties at school entry: moderation by family and infant characteristic.
- Delicat, J.W., Janssens, J.M.A.M., & Veerman, J.W., 2004. *Meta-analyse methodieken intensieve pedagogische thuishulp bij normovertredend gedrag*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Dijk, J.J.M. van, 1994. Security first. *Tijdschrift voor criminologie*, 36, 19-24.
- Durlak, J.A., 1997. Successful prevention programs for children and adolescents. New York NY: Plenum Press.

- Embry, D.D., 2002. The good behavior game: a best practice candidate as a universal behavioral vaccine. *Clinical Child and Family Psychology Review*, 5, 273-297.
- Eyberg, S.M. et al., 2001. Parent-child interaction therapy with behavior problem children: one and two year maintenance of treatment effects in the family. *Child and Family Behavior Therapy*, 23, 1-20.
- Farran, D., 2000. Another decade of interventions for children who are of low income or disabled: what we know now. In: J.P. Shonkoff & S.J. Meisels, eds. *Handbook of early childhood intervention* (2nd ed., pp. 510-549). New York NY: Cambridge University Press.
- Farrington, D. P., 1989. Long-term prediction of offending and other life outcomes. In: H. Wegener, F. Losel & J. Haisch, eds. *Criminal behavior and the justice system: psychological perspectives* (pp. 26-39). New York: Springer Verlag.
- Farrington, D.P., 1991. Childhood aggression and adult violence: early precursors and later-life outcomes. In: D.J. Pepler & K.H. Rubin, eds. *The development and treatment of childhood aggression*. Hillsdale NJ: Lawrence Erlbaum.
- Farrington, D.P., 1995. Crime and physical health: illness, injuries, accidents and offending in the Cambridge study. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 5 (Special Issue edited by David P. Farrington and Marianne Junger), 261-278.
- Farrington, D.P., Barnes, G.C., & Lambert, S., 1996. The concentration of offending in families. *Legal and Criminological Psychology*, 1, 1-17.
- Farrington, D.P. & Coid, J.W., 2003. *The early prevention of antisocial behavior*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Farrington, D.P. et al., 2002. The Maryland scientific methods scale. In: L.W. Sherman et al., eds. *Evidence-based crime prevention*. Londen: Routledge.
- Farrington, D.P. & Welsh, B.C., 2005. Het belang van experimentele evaluaties in de criminologie. *Justitiële verkenningen*, 31, 11-41.
- Farrington, D.P. & Welsh, B.C. (in press). Randomized experiments in criminology: what have we learned in the last two decades? *Journal of Experimental Criminology*.
- Fergusson, D.M., Horwood, L.J. & Lynskey, M.T., 1995. The stability of disruptive childhood behaviors. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 23 (3), 379-396.
- Foster, E.M., Jones, D.E. & Group, T.C.P.P.R., 2005. The high costs of aggression: public expenditures resulting from conduct disorder. *American Journal of Public Health*, 95, 1767-1772.
- Freeman, R.B. 1983. Crime and unemployment. In: J.Q. Wilson, ed. *Crime and public policy* (pp. 89-106). San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Gallagher, N., 2003. Effects of parent-child interaction therapy on young children with disruptive behavior disorders. *Bridges. Practice-Based Research Syntheses*, 1, 1-17.
- Gibbons, D.C. & Krohn, M.D., 1991. *Delinquent behavior* (Fifth ed.). Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Glueck, S. & Glueck, E., 1950. *Unraveling juvenile delinquency*. New York: The Commonwealth

- Fund, Oxford University Press.
- Goodman, S.H. & Gotlib, I.H., 1999. Risk for psychopathology in the children of depressed mothers: a developmental model for understanding mechanisms of transmission. *Psychological Review*, 106, 458-490.
- Gorman, D.M., 2003. Prevention programs and scientific nonsense. *Policy Review*, 117, 1-9.
- Gottfredson, D.C., 1998. School-based crime prevention. In: L.W. Sherman et al., eds. *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington DC.: U.S. Department of Justice.
- Gottfredson, M.R. & Hirschi, T., 1990. *A general theory of crime*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Graaf, M. de, Schouten, R. & Konijn, C., 2005. *De Nederlandse jeugdzorg in cijfers 1998-2002*. Utrecht: NIZW.
- Henggeler, S.W. et al., 2006. Methodological critique and meta-analysis as trojan horse. *Children and Youth Services Review*, 28 (4), 447.
- Herrnstein, R.J., 1995. *Criminogenic traits*. San Francisco CA: ICS.
- Herschell, A.D. et al., 2002a. Clinical issues in parent-child interaction therapy. *Cognitive and Behavioral Practice*, 9, 16-27.
- Herschell, A.D. et al., 2002b. Parent-child interaction therapy: new directions in research. *Cognitive and Behavioral Practice*, 9, 9-15.
- Herschell, A.D. & McNeil, C.B., 2005. Theoretical and empirical underpinnings of parent-child interaction therapy with child physical abuse populations. *Education and Treatment of Children*, 28, 142-162.
- Hirschi, T. & Gottfredson, M.R., eds., 1994. *The generality of deviance*. New Brunswick NJ: Transaction Publishers.
- Hodgins, S., 1994. Status at age 30 of children with conduct problems. In: A. Solarz, ed. *Studies on crime & crime prevention* (Vol. 3, pp. 41-62). Oslo/Stockholm: Scandinavian University Press.
- Hood, K. & Eyberg, S.M., 2003. Outcomes of parent-child interaction therapy: mothers' reports on maintenance three to six years after treatment. *Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology*, 32, 419-429.
- Huesmann, L.R. et al., 1984. Stability of aggression over time and generations. *Developmental Psychology*, 20, 1120-1134.
- Huesmann, L.R., Eron, L.D., & Warnick Yarmel, P., 1987. Intellectual functioning and aggression. *Journal of Personality and Social Psychology*, 52 (1), 232-240.
- Junger-Tas, J., 1996. *Jeugd en gezin: preventie vanuit een justitieel perspectief*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Junger-Tas, J., 1997. *Jeugd en gezin II: naar een effectief preventiebeleid*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Junger, M., 1998. Daders, slachtoffers en andere tegenslag: samenhang tussen ongewenste uit-

- komsten. In: M. Junger & J. Dronkers, red. *Daders, slachtoffers en andere tegenslag: samenhang tussen ongewenste uitkomsten* (pp. 7-18). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Junger, M., 2004. *De oorsprong van geweld: terug naar de bron*. Amsterdam: Vossiuspers, UvA.
- Junger, M. & Dekovic, M., 2003. Crime as risk-taking: co-occurrence of delinquent behavior, health endangering behaviors and problem behaviors. In: M. Gottfredson & C. Britt eds. *Advances in criminological theory* (pp. 213-248). New Brunswick NJ: Transaction Publishers.
- Junger, M. & Matthys, W. 2005. Agressie. In: *Praktijkboek jeugdgezondheidszorg* (Vol. IV 2.6-1, pp. 33-62). Amsterdam: Elsevier.
- Junger, M., Stroebe, W., & Van der Laan, A., 2001. Delinquency, health behavior, and health in adolescence. *British Journal of Health Psychology*, 6, 103-120.
- Junger, M., Van der Heijden, P.G.M. & Keane, C., 2001. Interrelated harms: examining the associations among victimizations, accidents, and criminal offending. *Injury Control and Safety Promotion*, 8, 13-28.
- Junger, M., West, R. & Timman, R., 2001. The relationship between criminal behavior and risky behavior in traffic. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38, 439-459.
- Junger, M. & Zeilstra, M., 1989. *Deviant gedrag en slachtofferschap onder jongens uit etnische minderheden I*. Arnhem: Gouda Quint.
- Karoly, L.A. et al., 2001. Assessing costs and benefits of early childhood intervention programs: overview and applications to the Starting Early Starting Smart program. Santa Monica, rand. Seattle, US: Casey Family Programs.
- Kendrick, D. et al., 2000. Does home visiting improve parenting and the quality of the home environment? A systematic review and meta analysis. *Archives of disease in childhood*, 82, 443-451.
- Kokko, K. & Pulkkinen, L., 2000. Aggression in childhood and long-term unemployment in adulthood: a cycle of maladaptation and some protective factors. *Developmental Psychology*, 36, 463-472.
- Konijn, C. & Verhulst, F.C., 2004. Psychische problematiek bij kinderen en jongeren. Omvang van het probleem. Hoe vaak komt psychische problematiek bij kinderen en jongeren voor? Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid. Retrieved 23 november 2004, from http://www.rivm.nl/vtv/object_document/o2124n17542.html
- Kruissink, M. & Essers, A.A.M., 2004. *Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit in de periode 1990-2001*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie.
- Landesman-Ramey, S. & Ramey, C.T., 1998. Early intervention and early experience. *American Psychologist*, 53, 109-120.
- Laub, J. H. & Vaillant, G.E., 2000. Delinquency and mortality: a 50-year follow-up study of 1,000 delinquent and nondelinquent boys. *American Journal of Psychiatry*, 157, 96-102.
- Leseman, P.P.M. et al., 1998. De experimenten opvoedingsondersteuning: leermomenten en

- toekomstperspectieven. Samenvatting van de onderzoeksresultaten en aanbevelingen. (onderzoeksrapport). Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Lier, P.A.C. van, et al., 2004. Preventing disruptive behavior in elementary schoolchildren: impact of a universal classroom-based intervention. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 72 (3), 467-478.
- Lipsey, M.W., 1992. Juvenile delinquency treatment: A meta-analytic inquiry into the variability of effects. In: T.D. Cook, ed. *Meta-analysis for explanation: a case book* (pp. 83-127). New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsey, M.W. & Wilson, D.B., 1993. The efficacy of psychological, educational, and behavioral treatment. *American Psychologist*, 48 (12), 1181-1209.
- Lipsey, M.W. & Wilson, D.B., 1998. Effective intervention for serious juvenile offenders: a synthesis of research. In: R. Loeber & D.P. Farrington, eds. *Serious and violent juvenile offenders* (pp. 313-345). Londen: Sage.
- Littell, J.H., 2006. The case for multisystemic therapy: evidence or orthodoxy? *Children and Youth Services Review*, 28 (4), 458.
- Littell, J.H., Popa, M. & Forsythe, B., 2005. *Multisystemic therapy for social, emotional, and behavior problems in youth age 10-17*. Cochrane Library, Issue 3. Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd.
- Locurto, C., 1991. Beyond IQ in preschool programs? *Intelligence*, 15 (3), 295.
- Loeber, R., 1991. Questions and advances in the study of developmental pathways. In: D. Cicchetti & S.L. Toth, eds. *Models and integrations* (Vol. 3, pp. 97-116). Pittsburgh: U. Pittsburgh, Western Psychiatric Inst & Clinic.
- Loeffen, M., Ooms, H. & Wijgergangs, H., 2004. Ordeningsmodel is 'must' voor effectieve jeugdzorg. *Nederlands Tijdschrift voor Jeugdzorg*, 7, 102-113.
- Logue, A.W., 1988. Research on self-control: an integrating framework. *Behavioral and brain sciences*, 11 (4), 665-709.
- Lynam, D.R. et al., 1999. Project dare: no effects at 10-year follow-up. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 67, 590-593.
- Ministerie van Justitie, 2005. *Programma terugdringen recidive: gedragsinterventies*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Moffitt, T.E., 1993. Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: a developmental taxonomy. *Psychological Review*, 100, 674-701.
- Molenaar, D.E.G., 2005. Uitgaven aan criminaliteit. In: A.T.J. Eggen & W. van der Heide, eds. *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004: ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, CBS, WODC.
- Nagin, D. & Tremblay, R.E., 1999. Trajectories of boys' physical aggression, opposition, and hyperactivity on the path to physically violent and nonviolent juvenile delinquency. *Child Development*, 70, 1181-1196.

- Nagin, D.S. & Farrington, D.P., 1992. The stability of criminal potential from childhood to adulthood. *Criminology*, 30 (2), 235-260.
- Olds, D. et al., 1998a. Long-term effects of nurse home visitation on children's criminal and antisocial behavior: 15-year follow-up of a randomized controlled trial. *Journal of the American Medical Association*, 280 (14), 1238-1244.
- Olds, D. et al., 1998b. Reducing risks for antisocial behavior with a program of prenatal and early childhood home visitation. *Journal of Community Psychology*, 26, 65-83.
- Olweus, D., 1979. Stability of aggressive reaction patterns in males: a review. *Psychological Bulletin*, 86 (4), 852-875.
- Otnow-Lewis, D. et al., 1991. A follow-up of female delinquents: maternal contributions to the perpetuation of deviance. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 30 (2), 197-201.
- Patterson, G.R., 2002. The early development of coercive family process. In: J.B. Reid, G.R. Patterson & J. Snyder, eds. *Antisocial behavior in children and adolescents: a developmental analysis and model for intervention* (pp. 25-44). Washington DC.: American Psychological Association.
- Patterson, G.R. & Yoerger, K., 1993. Developmental models for delinquent behavior. In: Hodgins, ed. *Mental disorder and crime*. Newbury Park: Sage.
- Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C. & Buehler, J., 2002. «Scared Straight» and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency. *The Cochrane Database of Systematic Reviews* 2002, Issue 2. Art. No.: CD002796. DOI: 10.1002/14651858.CD002796.
- Robins, L.N., 1966. *Deviant children grown up*. Baltimore: Williams and Wilkins.
- Robins, L.N., 1991. Conduct disorder. *Journal of Child Psychology & Psychiatry*, 32 (1), 193-212.
- Rutter, M., Giller, H. & Hagell, A., 1998. *Antisocial behavior by young people*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Schweinhart, L.J., 2003, April 26. Benefits, costs, and explanation of the High/Scope Perry Preschool program. Paper presented at the Meeting of the Society for Research in Child Development, Tampa Fl., US.
- Schweinhart, L.J., 2004. *The High/Scope Perry Preschool study through age 40: Summary, conclusions, and frequently asked questions (monograph)*. Ypsilanti MI: High/Scope Educational Research Foundation.
- Schweinhart, L.J., 2005. *Making validated educational models central in preschool standards* (pp. 23). Ypsilanti MI: High/Scope Educational Research Foundation.
- Schweinhart, L.J., Barnes, H.V. & Weikart, D.P., 1993. *Significant benefits: the High/Scope Perry Preschool study through age 27* (monograph No. 10). Ypsilanti MI: High/Scope Press.
- Schweinhart, L.J. & Weikart, D.P., 1997. The High/Scope Perry Preschool curriculum comparison study through age 23. *Early Childhood Research Quarterly*, 12, 117-143.
- Scott, S. et al., 2001. Financial cost of social exclusion: follow up study of antisocial children into adulthood. *British Medical Journal*, 323, 191-196.

- SCP, 1997. *Rapportage jeugd 1997*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- Serbin, L.A. et al., 1998. Intergenerational transfer of psychosocial risk in women with childhood histories of aggression, withdrawal, or aggression and withdrawal. *Developmental Psychology*, 34, 1246-1262.
- Shapiro, E., 1999. *Cost of crime: a review of research studies* (No. 651-296-5041). St Paul MN: Minnesota House of Representatives, Research Department.
- Shaw, D.S., Gilliom, M. & Giovannelli, J., 2000. Aggressive behavior disorders. In: C. H. Zeanah, Jr. ed. *Handbook of infant mental health* (2 ed., pp. 397-411). New York: Guilford Press.
- Shaw, D.S. et al., 2003. Trajectories leading to school-age conduct problems. *Developmental Psychology*, 39, 189-200.
- Shepherd, J. & Farrington, D.P., 1995. Preventing crime and violence. *British Medical Journal*, 321, 271-272.
- Shonkoff, J.P. & Phillips, D.A., 2000. *From neurons to neighborhoods: the science of early childhood development*. Washington DC: National Academy Press, Institute of Medicine.
- St. Pierre, R.G. & Layzer, J.I., 1999. Using home visits for multiple purposes: the comprehensive child development program. *The future of children*, 9, 134.
- Stephenson, J. & Imrie, J., 1998. Why do we need randomised controlled trials to assess behavioural interventions? *British Medical Journal*, 316 (7131), 611-613.
- Sweet, M.A. & Appelbaum, M.L., 2004. Is home visiting an effective strategy? A meta-analytic review of home visiting programs for families with young children. *Child Development*, 75, 1435-1456.
- Terlouw, G.-J., 1991. *Criminaliteitspreventie onder allochtonen; evaluatie van een project voor Marokkaanse jongeren* (Vol. WODC-reeks nr. 109). Arnhem: Gouda Quint.
- Toroyan, T., Roberts, I. & Oakley, A., 2000. Randomisation and resource allocation: a missed opportunity for evaluating health care and social interventions. *Journal of Medical Ethics*, 26(5), 319-322.
- Tremblay, R.E., 2000. The development of aggressive behavior during childhood: what have we learned in the past century? *International Journal of Behavioral Development*, 24, 129-141.
- Tremblay, R.E., 2001. Montreal longitudinal experimental study. Prevention & Treatment March 30, 2001. 4, from <http://journals.apa.org/prevention/volume4/pre0040001app19.html>
- Tremblay, R.E. et al., 1999. The search for the age of 'onset' of physical aggression: Rousseau and Bandura revisited. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 9, 8-23.
- Tremblay, R.E. et al., 2004. Physical aggression during early childhood: trajectories and predictors. *Pediatrics*, 114, 43-50.
- Veen, A., Roeleveld, J. & Leseman, P. 2000. *Evaluatie van Kaleidoscoop en Piramide: eindrapportage*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Verdurmen, J. et al., 2004. *Effectiviteit van preventieve interventies gericht op jeugdigen: de stand van zaken: een onderzoek naar de effectiviteit van in Nederland uitgevoerde preventieve programma's*

- gericht op kinderen en jeugdigen*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Verhulst, F.C. & Ende, J. van der, 1992. Six-year stability of parent-reported problem behavior in an epidemiological sample. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 20 (6), 595-610.
- Vollebergh, W.A.M., 2005. *Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Webbink, H.D., 2005. Over gecontroleerde en natuurlijke experimenten. *Justitiële verkenningen*, 31, 72-84.
- Wilson, J.Q. & Herrnstein, R., 1985. *Crime and human nature*. New York: Simon and Schuster.
- Wilson, S.J., Lipsey, M.W. & Derzon, J.H., 2003. The effects of school-based intervention programs on aggressive behavior: a meta-analysis. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 71, 136-149.
- Wittebrood, K. & Junger, M., 2002. Trends in violent crime: a comparison between police statistics and victimization surveys. *Social Indicators Research*, 59 (2), 153.
- Zumkley, H., 1994. The stability of aggressive behavior: a meta-analysis. *German Journal of Psychology*, 18, 273-281.

4. Primaire preventie van kindermishandeling

Willem Jan Meerding, Erasmus Universiteit Rotterdam

4.1 Inleiding

Een goede opvoeding van kinderen is een basisvoorwaarde voor de kwaliteit van onze samenleving. De meeste ouders slagen hierin, met vallen en opstaan. Maar ook in hoogontwikkelde samenlevingen als de onze groeien sommige kinderen niet op in een veilige leefomgeving en worden zelfs het slachtoffer van mishandeling of misbruik. Volgens recent onderzoek is bij 2 tot 5% van de kinderen sprake van ernstige problemen in opvoeding en ontwikkeling (SCP, 2005). Het is een teken van diezelfde hoge ontwikkeling dat er een groeiend besef is dat de opvoeding van kinderen, hoewel primair een verantwoordelijkheid van de ouders, ook een verantwoordelijkheid is van de overheid. Dit is in het belang van het kind en van de samenleving. Steeds meer wordt duidelijk dat de kwaliteit van de opvoeding, met mishandeling en misbruik aan de extreme kant van het spectrum, gevolgen heeft voor de psychische en sociale ontwikkeling van kinderen en daarmee voor hun functioneren als burger.

Op allerlei manieren geven we handen en voeten aan onze verantwoordelijkheid om kinderen die het slachtoffer zijn van kindermishandeling en hun ouders te helpen: vroegtijdige signalering via de Bureaus Jeugdzorg en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK); hulp aan gezinnen met problemen; justitieel ingrijpen als het echt niet anders kan. Ook vindt door de Spoedeisende Hulp in toenemende mate screening plaats bij kinderen met lichamelijk letsel.

Hoe effectief deze interventies ook zijn, zij hebben gemeenschappelijk dat pas in een laat stadium wordt ingegrepen, namelijk als er al sprake is van mishandeling of verwaarlozing. Mogelijk is het effectiever en ook kosteneffectiever om door primaire preventie eerder in te grijpen in situaties waarin nog geen sprake is van kindermishandeling, maar wel van een verhoogd risico. In een vroeg stadium kan met minder ingrijpende, maar wel effectieve middelen de opvoedingssituatie nog worden veranderd. In de volgende paragrafen wordt hierop ingegaan, waarbij de volgende vragen aan de orde komen:

- a. Wat is bekend over de gevolgen van kindermishandeling?
- b. Wat zijn de maatschappelijke kosten van kindermishandeling?
- c. Welke zijn risicofactoren voor kindermishandeling en zijn deze te beïnvloeden?
- d. Welke primaire preventiemaatregelen zijn mogelijk en wat is bekend over hun effecten?
- e. Hoe verhouden zich de kosten en baten van primaire preventie als ook gekeken wordt naar maatschappelijke opbrengsten?

4.2 Omvang van kindermishandeling

Betrouwbare Nederlandse gegevens over het vóórkomen van kindermishandeling zijn momenteel (nog) nauwelijks aanwezig. (Waar in deze bijdrage gesproken wordt over kindermishandeling betreft dit fysieke en emotionele mishandeling of verwaarlozing, of seksueel misbruik.) In 2004 werden bijna 10.000 gevallen (3 van de 1.000 kinderen onder de 18 jaar) gemeld aan het AMK waarbij vervolgens onderzoek werd ingesteld. Bij 22% was sprake van fysieke mishandeling, bij 8% van seksueel misbruik en in ongeveer de helft van de gevallen van lichamelijke of affectieve verwaarlozing (NIZW, 2005). Bij een kwart van de dossiers is uiteindelijk geen sprake van kindermishandeling of kan deze niet worden bevestigd.

Het aantal werkelijke gevallen is waarschijnlijk een veelvoud van het aantal meldingen. In de VS bleek dat minimaal 14 van de 1.000 kinderen onder de 18 jaar mishandeld werden (DHHS, 1988). Op basis hiervan wordt het jaarlijks aantal gevallen in Nederland geschat op 50.000 tot 80.000. Het vertalen van Amerikaanse resultaten naar de Nederlandse situatie is echter niet zonder problemen gezien de soms grote sociale en culturele verschillen. In 1999 werd in de VS bij 41 van de 1.000 kinderen onder de 18 jaar melding gedaan van vermoeden van verwaarlozing, waarvan 66% werd bevestigd (DoJ, 1999). In Canada zijn de cijfers lager. In Ontario

werd bij 21 van de 1.000 kinderen onderzoek ingesteld naar mogelijke mishandeling, waarvan 60% daadwerkelijk vermoed of bevestigd werd (Troc   et al., 1994). Van de bevestigde gevallen was 36% verwaarlozing, 34% fysieke mishandeling, 28% seksueel misbruik en 8% emotioneel misbruik.

Bevolkingsonderzoeken komen doorgaans uit op hogere schattingen dan administratieve data. In een recente Engelse studie onder jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar werd vastgesteld dat 16% in hun jeugd ernstig mishandeld of verwaarloosd was. Meer specifiek was 7% het slachtoffer geweest van ernstige fysieke mishandeling, 6% meldde een ernstig gebrek aan fysieke zorg, 6% was ernstig emotioneel mishandeld, en 4% had ervaringen van seksueel misbruik door ouders of andere verwanten (Cawson et al., 2000; Cawson, 2002).

4.3 Risicofactoren

Hoewel kindermishandeling in alle lagen van de bevolking voorkomt, zijn er wel bevolkingsgroepen waar dit meer dan gemiddeld gebeurt. Risicofactoren liggen op het niveau van de omgeving, het gezin en het individu. In de literatuur worden de volgende risicofactoren voor fysieke mishandeling genoemd (MacMillan et al., 2000; Brown et al., 1998): armoede/een laag inkomen, een jonge moeder, een lage opleiding van de moeder, een alleenstaande ouder, psychopathologie van de moeder, een slechte relatie tussen de ouders, ontevredenheid bij de moeder en midde-
lengebruik. Specifieke risicofactoren voor verwaarlozing zijn: een groot gezin, een laag zelfbeeld bij de moeder en gedragsstoornissen bij de vader. Voor seksueel misbruik zijn specifieke risicofactoren: overlijden van de vader, de aanwezigheid van een stiefvader en een ongewenste zwangerschap. Ook is in gezinnen met huiselijk geweld, waarvan de kinderen al dan niet getuige zijn, vaker dan gemiddeld sprake van kindermishandeling (Eckenrode et al., 2000; Pears en Capaldi, 2001). Sociale steun vanuit de omgeving van het gezin speelt overigens een belangrijke beschermende rol.

Er is een opvallende overeenkomst met risicofactoren voor psychosociale problemen bij kinderen van 0 tot 12 jaar, zoals gevonden in recent onderzoek van het SCP (SCP, 2005). Hieruit bleek de kans op psychosociale problemen bij kinderen 60% hoger als zij opgroeien in eenoudergezinnen, eveneens 60% hoger als de moeder een lage opleiding heeft en 30% hoger in gezinnen onder de armoedegrens (  1200 per maand). Deze risicofactoren speelden ook een rol bij een negatieve beleving van de opvoeding door de ouders, met een respectievelijk 70%, 35%, en 70% hogere

kans op een negatieve opvoedingsbeleving. In theorie zouden risicofactoren gebruikt kunnen worden om gezinnen met een verhoogd risico op kindermishandeling op te sporen. Bij vier of meer risicofactoren op het niveau van individu, gezin of omgeving bleek 23% van de kinderen te maken te hebben met mishandeling of verwaarlozing gedurende zijn of haar leven (Brown et al., 1998). Deze positief voorspellende waarde is echter te laag voor een screeningsinstrument (MacMillan et al., 2000). Het aantal gezinnen dat onterecht zou worden aangewezen als probleemgezin (fout-positieven) is hiervoor te hoog.

Wel bieden deze bevindingen een verklaringsmodel voor het ontstaan van kindermishandeling (Hermanns, 2001). Een cumulatie van stressoren en risico's kan leiden tot overbelasting van het gezin, waarmee kinderen letterlijk in de gevarenszone komen.

4.4 Gevolgen van kindermishandeling

De gevolgen van kindermishandeling en -verwaarlozing zijn aanzienlijk. Naast het oplopen van acuut lichamelijk letsel kunnen slachtoffers van kindermishandeling in de kinderfase en de adolescentie verschijnselen van posttraumatische stressstoornis vertonen, stemmings- en angststoornissen, ADHD, gedragsstoornissen en een laag zelfbeeld (Lamers-Winkelmann, 2005). Vergeleken met een controlegroep werd bij adolescenten die slachtoffer waren van misbruik meer depressie vastgesteld (42% versus 15%), meer ADHD (23% versus 12%), meer gedragsstoornissen (26% versus 3%) en meer gebruik van alcohol (21% versus 6%) en drugs (19% versus 1%) (Pelcovitz, 2000). Ook komen mishandelde kinderen ongeveer twee keer zo vaak terecht in het speciaal onderwijs (Jonson-Reid et al., 2004). Bij slachtoffers van fysieke mishandeling was deze kans nog hoger.

Extra gezondheidsrisico's zijn ook later in het leven nog aanwezig. Er bestaan aanwijzingen dat kindermishandeling samenhangt met een verhoogd risico op posttraumatische stressstoornissen op volwassenen leeftijd, ook als gecorrigeerd wordt voor de mogelijke rol van andere stressvolle gebeurtenissen (Widom, 1999). Mishandeling in de kinderleeftijd geeft ook een verhoogd risico op bepaalde persoonlijkheidsstoornissen in de jongvolwassen fase (Johnson et al., 1999).

De keten van gevolgen stopt niet bij psychische en gedragsproblemen. Al genoemd is de verhoogde instroom in het speciaal onderwijs. Daarnaast vertonen slachtoffers van kindermishandeling ook meer crimineel gedrag en vroegtijdige schoolver-

lating, en een verminderde cognitieve ontwikkeling. Van bekende slachtoffers van kindermishandeling was 27% betrokken bij jeugdcriminaliteit (17% bij controles), 42% was in latere jaren betrokken bij volwassenencriminaliteit (33% bij controles) en 18% was betrokken bij geweldsmisdrijven (14% bij controles) (Widom en Maxfield, 2001). In ander onderzoek werd 13% van alle geweldsmisdrijven toegerekend aan kindermishandeling (Miller et al., 1996).

Voor de maatschappij leidt dit tot hoge kosten (tabel 4.1). Samen met de kosten van jeugdhulpverlening en het justitieel ingrijpen in probleemgezinnen worden deze geschat op jaarlijks bijna 1 miljard euro (Meerding, 2005). Hiervan komt meer dan de helft door criminaliteit (inclusief gerechtskosten, justitiële inrichtingen en materiële schade). Vanwege het ontbreken van voldoende gegevens zijn de kosten van de jeugdhulpverlening nog onderschat en zijn ook de economische gevolgen van vroegtijdige schoolverlating en een slechtere cognitie niet meegerekend.

Tabel 4.1: Kosten van kindermishandeling in Nederland, 2003 (Meerding, 2005)

Directe kosten	€ mln
Medische zorg:	
- somatische zorg	3,2
- psychische zorg	47-82
Jeugdhulpverlening (BJZ)	>13
Justitiële jeugdzorg (gezinsvoogdij, ots, RvdK)	112
Politie, rechterlijke macht, onderwijs, overheden	p.m.
Indirecte kosten	
Speciaal onderwijs	114
Medische zorg op lange termijn	145
(Jeugd)criminaliteit	530
Verminderde economische productiviteit	p.m.
Totaal	965

4.5 Preventie van kindermishandeling

4.5.1 Intervenieren in risicofactoren

In paragraaf 1.3 is uitgebreid ingegaan op risicofactoren voor kindermishandeling. Deze kunnen helpen om risicogroepen te identificeren voor opvoedingsondersteuning of andere vormen van hulpverlening. Maar sommige van deze risicofactoren

zijn ook direct te veranderen door beleid waarmee kindermishandeling en andere opvoedingsproblemen kunnen worden voorkomen. Te denken valt aan:

- a. *Armoedebestrijding*. Een laag inkomen is een alom aangetoonde risicofactor voor kindermishandeling. Recent onderzoek laat zien dat in Nederland de armoede de laatste jaren is toegenomen en dus blijvende aandacht nodig heeft (SCP, 2005). Hoe armoede te bestrijden is echter een terrein van veel discussie, niet zelden ideologisch geladen. Onderzoek door Paxson en Waldfogel in de VS heeft echter aangetoond dat in staten met beperktere en strengere sociale zekerheidsuitgaven meer kindermishandeling voorkomt, en dat omgekeerd in staten met een ruimhartiger sociale zekerheid minder kinderen in opvangsituaties terechtkomen (Paxson, 2003). Omdat in dit onderzoek een causaal verband in de tijd kon worden gelegd, zijn maatregelen op dit terrein wel veelbelovend. Het onderstreept ook dat het belangrijk is om welzijnseffecten mee te nemen in evaluaties en wijzigingsvoorstellen op het terrein van de sociale zekerheid, wat normaliter niet gebeurt. Overigens hoeft armoedebestrijding niet los te staan van de in paragraaf 1.6 te bespreken *home visitation*-programma's.
- b. *Voorkómen van tienerzwangerschappen*. Sinds 2002 is door hernieuwde aandacht weer sprake van een daling van het aantal tienermoeders, na een forse stijging sinds het midden van de jaren negentig (Garssen, 2005). Deze trends laten zien dat blijvende aandacht en maatregelen nodig zijn op dit terrein, door seksuele voorlichting en anticonceptiva in het basispakket.
- c. *Voorkómen van het ontstaan van eenoudergezinnen*. Een alleenstaande ouder is, mede vanwege de soms nadelige financiële gevolgen, een risicofactor voor het ontstaan van opvoedingsproblemen en kindermishandeling. Doorgaans ontstaan eenoudergezinnen doordat de man zijn verantwoordelijkheid als opvoeder ontloopt. In sommige culturen, bijvoorbeeld bij Surinamers en Antillianen, groeien kinderen vaak op in eenoudergezinnen. Doordat naast andere factoren ook culturele factoren een rol spelen, is interveniëren niet eenvoudig. Toch zou mogelijk door gerichte maatregelen, zoals financiële prikkels (verplichte alimentatie), het ontstaan van eenoudergezinnen kunnen worden voorkomen.
- d. *Goede toegang tot gezondheidszorg*. Een slechte psychische gezondheid en verslavingsproblemen zijn risicofactoren voor het ontstaan van kindermishandeling. Preventie van psychische problemen en een goede toegang tot psychische zorg en verslavingszorg voor ouders zijn dus ook in het belang van het kind.

Vanzelfsprekend zijn de hier genoemde maatregelen die gericht zijn op risicofactoren weinig specifiek voor de preventie van problematische opvoedingssituaties en hebben ze doorgaans een bredere strekking. Juist hierom kunnen de economische baten ervan nog groter zijn dan alleen een betere opvoeding en ontwikkeling van kinderen. Vanwege hun algemene karakter zullen deze maatregelen verder buiten beschouwing worden gelaten bij de afweging van de kosten en baten van primaire preventie.

4.5.2 Intervenieren in de opvoeding

Er zijn verschillende vormen van preventieprogramma's die gericht zijn op de opvoedingssituatie en het veranderen hiervan. De doelgroepen van deze programma's volgen in feite het continuüm van de aanwezigheid van risicofactoren (bijvoorbeeld een laag inkomen of tienerzwangerschap), van vroege signalen van beginnende problemen die kunnen duiden op kindermishandeling tot situaties waarin daadwerkelijk sprake is van mishandeling en/of verwaarlozing. Een veel gehanteerde indeling is (GAP, 1999):

- a. populatiegerichte preventie ('*universal prevention*');
- b. selectieve preventie, gericht op demografisch of geografisch afgebakende doelgroepen waarin een verhoogde prevalentie van kindermishandeling aanwezig is ('*selective preventive interventions*');
- c. geïndiceerde preventie, gericht op risico-individen die op grond van individuele kenmerken geselecteerd worden door middel van een screening ('*indicated preventive interventions*');
- d. klinische interventies: vroege diagnostiek en interventie bij de eerste volledige manifestatie van kindermishandeling (*clinical interventions*).

Tussen categorie c en d wordt door Hermanns een tussencategorie onderscheiden, namelijk vroege interventie gericht op individuen die risicotrajecten zijn ingegaan, dat wil zeggen, die eerste signalen afgeven van beginnende problemen die gerelateerd zouden kunnen zijn aan kindermishandeling (Hermanns, 2001). Dergelijke signalen zijn bijvoorbeeld huiselijk geweld of langdurige opvoedingsproblemen.

Alleen bij de categorieën a, b en c gaat het om primaire preventie. Bij interventies in categorie d is al sprake van kindermishandeling en gaat het dus om secundaire preventie. Deze zullen in het vervolg niet verder worden besproken.

Universele primaire preventie

Een universele interventie (categorie 1) is bijvoorbeeld de voorlichting door consultatiebureaus over opvoeding en de ontwikkeling van kinderen van 0 tot 4 jaar (JGZ 0-4 jaar). Deze voorlichting is effectief als het gaat om eenvoudige gedragingen en elementaire opvoedingsvaardigheden. Bij kindermishandeling gaat het echter om een complex van risicofactoren en gedragingen, zodat verondersteld mag worden dat algemene oudervoorlichting nauwelijks tot geen preventief effect zal hebben (Hermanns, 2001). Verder is voorlichting door JGZ 0-4 jaar gericht op alle ouders, waarbij ervan mag worden uitgegaan dat de meeste ouders elementaire opvoedingsvaardigheden bezitten. De doelgroep waar het uiteindelijk om gaat, wordt bovendien minder goed bereikt.

Selectieve en geïndiceerde primaire preventie

Bij deze vormen van primaire preventie gaat het met name om *home visitation*-programma's. Hiervan bestaan inmiddels vele varianten. Zij hebben echter gemeenschappelijk dat huisbezoeken plaatsvinden, liefst in een zo vroeg mogelijk stadium, in sommige programma's zelfs voordat het kind geboren is. Deze huisbezoeken bestaan uit een of meer van de volgende componenten: het overdragen van kennis over de ontwikkeling, gezondheid en verzorging van het kind; het aanleren van opvoedingsvaardigheden (onder meer het voorkómen van een autoritaire opvoedingsstijl en van fysieke strafgewoonten); het ondersteunen van gezinsplanning; het bevorderen van het gebruik van moeder- en kindzorg en van andere hulpverlening; ondersteuning bieden bij het vinden van scholing en werk.

In een uitgebreide meta-analyse vergelijkt Guterman (1999) negentien gecontroleerde onderzoeken naar het effect van *home visitation*, waarvan twaalf bij selectieve groepen ('*population-based*', categorie 2) en zeven bij geïndiceerde groepen ('*screening-based*', categorie 3). Sommige van deze interventies waren aantoonbaar effectief, met minder meldingen van kindermishandeling bij de hulpverlening. Over het geheel genomen was selectieve preventie effectiever dan geïndiceerde preventie. Bij selectieve preventie waren er gemiddeld 3,7% minder meldingen van kindermishandelingen, met een uitschieter naar 15%. Bij de geïndiceerde preventie was het gemiddelde effect nihil; het aantal meldingen nam zelfs licht toe met 0,7%.

Een paar *home visitation*-programma's in geselecteerde of geïndiceerde populaties is nader bekeken. Het gaat hierbij om interventies waarbij iets bekend is over de effecten op kindermishandeling en waarbij sprake was van een gerandomiseerd design. Door randomisatie is sprake van een goed vergelijkbare controlegroep. An-

dere kwaliteitskenmerken zijn: een behoorlijke studiegrootte; weinig uitstroom van deelnemers gedurende de studie; herhaling van de interventie in andere settings; een lange periode waarover deelnemers gevolgd worden. Een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de geselecteerde interventies is gegeven in tabel 4.2. In tabel 4.3 op pagina 87-91 zijn de belangrijkste resultaten samengevat, waarbij is gekeken naar effecten op kindermishandeling, maar ook naar andere voordelen voor het kind (cognitieve, emotionele en sociale ontwikkeling) en de moeder (werk, opleiding, sociale ontwikkeling).

Een belangrijk methodologisch probleem bij de evaluatie van *home visitation* is '*surveillance bias*'. Omdat in de experimentele groep huisbezoeken plaatsvinden, zijn de medewerkers bij deze gezinnen meer op de hoogte van de opvoedingssituatie dan bij de controlegroep. De kans is hierdoor groter dat negatieve opvoedingssituaties, waaronder kindermishandeling, worden gesignaleerd. Door de vertrouwelijke relatie die met de ouders wordt opgebouwd, zijn deze ook geneigd om kindermishandeling eerder te rapporteren dan ouders in de controlegroep. Hierdoor worden de resultaten van experimenteel onderzoek naar *home visitation* gemakkelijk vertekend, in feite veroorzaakt door een systematische onderschatting van kindermishandeling in de controlegroep. Het is moeilijk om hiervoor te corrigeren. Het betekent in elk geval dat, ook als geen of zelfs een negatief effect gemeten wordt, er wel een gunstig effect kan zijn.

Tabel 4.2: Kenmerken van geselecteerde *home visitation*-programma's

	Land, plaats	Doelpopulatie	Studie-ontwerp	Studiegrootte bij aanvang	Interventie	Aantal huisbezoeken	Leeftijd kind	Follow-up
Nurse Family Partnership	VS: New York	Aanstaande moeders met laag inkomen en/of alleenstaand	Gerandomiseerd	400 (E1=100; E2=116; C1=90; C2=94)	Huisbezoeken door gespecialiseerde verpleegkundigen	9 (0-16) bezoeken tijdens zwangerschap, 23 (0-59) vanaf geboorte tot 2 jaar	Aanvang: tot 30 weken zwangerschap Einde: 2 jaar	Tot 15 jaar: metingen na 3, 4 en 15 jaar
	VS: Memphis	Aanstaande moeders met tenminste 2 van volgende risicofactoren: ongehuwd, laag opgeleid, werkloos.	Gerandomiseerd	1139 (E1=230; E2=228; C1=166; C2=515)	Huisbezoeken door gespecialiseerde verpleegkundigen; screeningen na 6, 12 en 24 maanden	7 (0-18) bezoeken tijdens zwangerschap, 26 (0-71) vanaf geboorte tot 2 jaar	Aanvang: tot 30 weken zwangerschap Einde: 2 jaar	Tot 6 jaar: metingen na 2, 5 en 6 jaar
	VS: Denver	Aanstaande moeders met laag inkomen	Gerandomiseerd	735 (E1=245; E2=235; C=255)	Huisbezoeken door gespecialiseerde verpleegkundigen of door paraprofessionals; screeningen na 6, 12, 15, 21, 24 maanden	Paraprofessionals: 6 (0-21) bezoeken tijdens zwangerschap, 16 (0-78) vanaf geboorte tot 2 jaar Verpleegkundigen: 7 (0-17) bezoeken tijdens zwangerschap, 21 (0-71) vanaf geboorte tot 2 jaar	Aanvang: tot 30 weken zwangerschap Einde: 2 jaar	Tot 4 jaar
Healthy Families America	VS: Hawaii	Hoogrisicogroep, geselecteerd met screeningsinstrument bij geboorte (Family Stress Checklist)	Gerandomiseerd; multicenter (3 instellingen)	643 (E=373, C=270)	Huisbezoeken door opgeleide paraprofessionals van geboorte tot 3-5 jaar	Intensiteit afhankelijk van behoefte	Van geboorte tot 3 jaar	Tot 3 jaar: metingen na 1, 2, en 3 jaar
Adolescent-oriented maternity program	VS: Denver	Tienermoeders	Gerandomiseerd	171 (E=?, C=?)	Ouderschaps-trainingen	?	?	?
Home visitation by public-health nurses	Canada: Hamilton	Gezinnen met mishandeling van 1 indexkind; mishandeling in afgelopen 3 maanden	Gerandomiseerd	163 (E=89, C=74)	Huisbezoeken door ervaren sociaalverpleegkundigen gedurende 2 jaar.	Aanvankelijk wekelijks, met afnemende intensiteit; mediaan 46 bezoeken (0-60)	< 13 jaar	3 jaar; metingen na 1, 2, en 3 jaar

E = experimentele groep; C = controlegroep

4.6 Home visitation-programma's

4.6.1 Nurse-Family Partnership-programma

Een van de best opgezette en geëvalueerde *home visitation*-programma's is het programma Nurse-Family Partnership (NFP), ook wel bekend als het Prenatal/Early Infancy Project (PEIP) (Olds et al., 1986). In Nederland wordt met dit programma gewerkt onder de naam VoorZorg. Dit programma, dat in de VS is ontwikkeld en geëvalueerd, is gericht op moeders die een laag inkomen hebben en/of alleenstaand zijn. De expliciete doelstellingen van het NFP zijn: a) het verminderen van zwangerschapscomplicaties en het bevorderen van een goede gezondheid van het kind door het verbeteren van gezond gedrag tijdens de zwangerschap (onder meer door ontmoediging van alcohol- en drugsgebruik), b) het verminderen van kindermishandeling en -verwaarlozing en van ongevallen door betere zorg voor het kind, c) het verbeteren van de persoonlijke ontwikkeling van de moeder (onder meer regulering van zwangerschappen en stimulering van kinderopvang, scholing en werk), en d) het verminderen van antisociaal gedrag van de kinderen. Een groot voordeel is dat de deelnemers van dit programma over een lange periode van vijftien jaar gevolgd zijn en dat inmiddels met dit programma op meerdere plaatsen ervaringen zijn opgedaan.

Het eerste NFP-project begon tussen 1978-1982 in Elmira, New York. Van dit project zijn effecten tot vijftien jaar bekend. Vrouwen werden tijdens de zwangerschap geïncludeerd via de prenatale zorgverleners, en ook de eerste huisbezoeken vonden tijdens de zwangerschap plaats. Het betrof vrouwen die zwanger waren van hun eerste kind. Van de doelgroep was 48% jonger dan 19 jaar, 62% was ongehuwd, 59% had een laag inkomen, bijna 25% had alle drie risicofactoren en 85% had minstens één van deze risicofactoren (ook vrouwen die geen van deze risicofactoren hadden, mochten dus meedoen). Er waren twee experimentele groepen: bij één groep vonden alleen huisbezoeken plaats tijdens de zwangerschap; deze groep kreeg gratis vervoer naar prenatale zorgverleners en instellingen voor moeder- en kindzorg (n = 100). Bij de tweede groep vonden de huisbezoeken plaats tot het kind twee jaar was (n = 116). De twee controlegroepen kregen respectievelijk alleen het gratis vervoer (n = 90) of helemaal geen interventie (n = 94).

Huisbezoeken vonden plaats door verpleegkundigen die speciaal waren geschoold in het geven van oudervoorlichting, het betrekken van de sociale omgeving bij steun aan de moeder en het op indicatie verwijzen naar medische zorgverleners en naar maatschappelijke zorgverleners (voor hulp bij scholing en zoeken naar werk).

Over het algemeen waren de effecten positief voor moeder en kind, waarbij de grootste effecten werden gevonden bij hoogrisicogezinnen, namelijk alleenstaande moeders met een laag inkomen (tabel 4.3) (Olds et al., 1986; Olds et al., 1997; Olds et al., 1998). In de interventiegroep waarbij de huisbezoeken doorgingen tot het kind twee jaar was, waren er positieve effecten op de zwangerschapsuitkomsten, waren er minder meldingen van kindermishandeling en minder Spoedeisende Hulp-bezoeken door het kind. De kinderen vertoonden verder minder crimineel gedrag (tot de leeftijd van vijftien jaar), hoewel ze niet minder antisociaal gedrag vertoonden (Olds et al., 1998). Het programma had ook positieve effecten op de moeder. Deze waren alleen significant in de hoogrisicogroep. Moeders deden minder een beroep op uitkeringen en vertoonden zelf minder crimineel gedrag. Effecten op scholing en arbeidsparticipatie van de moeder waren positief, maar niet significant.

Om meer bewijs te genereren over de effectiviteit van het NFP-programma, is dit ook uitgetoetst bij twee andere populaties. In 1990-1991 werd een programma gestart bij overwegend Afro-Amerikaanse moeders in Memphis, Tennessee (n = 1139). Van deze vrouwen was 92% Afro-Amerikaans, 64% jonger dan negentien jaar en 98% ongehuwd en had 85% een laag inkomen. In 1994-1995 werd ook gestart in Denver, Colorado, bij moeders met een laag inkomen (n = 735). Van deze groep was 85% ongehuwd en was 65% 'non-white'.

De interventies waren vergelijkbaar met die in Elmira, behalve dat de kinderen ook regelmatig werden gescreend op ontwikkelingsproblemen en indien nodig werden doorverwezen. Dit gebeurde in Memphis na 6, 12 en 24 maanden, en in Denver na 6, 12, 15, 21 en 24 maanden. De trial in Denver was ook opgezet om na te gaan of de effecten zouden verschillen als de huisbezoeken door semi-professionals in plaats van verpleegkundigen zouden gebeuren. De verpleegkundigen hadden ervaring als sociaalverpleegkundige of waren werkzaam geweest in de ouder- en kindzorg. De semi-professionals hadden alleen een *high school*-diploma.

Tabel 4-3: Effecten van geselecteerde *home visitation*-programma's

	Kind			Moeder		Gezondheid
	Cognitief-emotioneel	Welzijn	Gezondheid	Opvoeding	Opleiding en welzijn	
Nurse Family Partnership Elmira	Verschil IQ: positief op leeftijd 3 en 4 (n.s.)	Aanhoudingen (15 jaar): E=0.17, C=0.36*	Meldingen van kindermishandeling en verwaarlozing tot 15 jaar: E=0.29, C=0.54*	Minder straffen, meer en betere speelmaterialen (alleen HR)*	Opleidingsjaren: E= 11.4, C=11.1 (n.s.)	Gezonder gedrag tijdens zwangerschap*
	Taalontwikkeling 4 jaar (n.s.)	Veroordelingen (15 jaar): E=0.10, C=0.27*	Idem (alleen HR) E=0.11, C=0.53*		Meer sociale steun*	Betere zwangerschaps-uitkomsten *
	Gedragsontwikkeling 4 jaar (n.s.)	Onder toezicht stellingen (15 jaar): E=0.03, C=0.31*	Spoedeisende Hulp-bezoeken (leeftijd 0-12 maanden): E<C*	Maanden gewerkt tot leeftijd 15: E=96.4, C=89.7 (n.s.)	Maanden met AFDC (alleen HR) E=60.4, C=90.3*	Aantal volgende zwangerschappen tot leeftijd 15 (alleen HR): E=1.5, C=2.2*
		Geen effecten op andere gedragsproblemen (o.a. schoolverwijdering, licht sociaal gedrag)	Spoedeisende Hulp-bezoeken (leeftijd 25-50 maanden): E=1.0, C=1.5*		Aanhoudingen tot leeftijd 15, zelfrapportage (alleen HR): E=0.18, C=0.58*	Middelengebruik tot leeftijd 15 (alleen HR): E=0.41, C=0.73*
					Aanhoudingen tot 15 jaar, admin. data (alleen HR): E=0.16, C=0.90*	
					Veroordelingen tot 15 jaar (alleen HR): E=0.13, C=0.69*	
					Geen effect op huiselijk geweld	

	Kind		Moeder			
	Cognitief-emotioneel	Welzijn	Gezondheid	Opvoeding	Opleiding en welzijn	Gezondheid
Nurse Family Partnership Memphis	Geen effect op mentale of gedragsontwikkeling (2 jaar)		Zorgcontacten (poli bezoeken, opnamen) vanwege letsel (tot 2 jaar) E=0.43, C=0.56*		Geen effecten op opleiding (2, 5 en 6 jaar)	Minder zwangerschapscomplicaties (hypertensie)*
	Positief effect op cognitieve ontwikkeling (6 jaar)*		Geen significante effecten op kindermishandeling		Maanden met AFDC (0-60 mnd) E=32.6, C=36.2*	Geen significante effecten op zwangerschapsuitkomsten (vroeggeboorten, geboortegewicht etc.)
	Positief effect op taalontwikkeling (6 jaar)*				Maanden met AFDC (54-72 mnd) E=7.2, C=9.0*	Aantal volgende zwangerschappen tot leeftijd 6: E=1.16, C=1.38*
	Minder gedragsproblemen (6 jaar)*				Geen effecten op werk (2, 5 en 6 jaar) Kind op voorschoolse voorziening E=0.82, C=0.75*	Zelfcontrole positief (6 jaar) (n.s.) Psychische gezondheid positief (6 jaar)*

	Kind			Moeder	
	Cognitief-emotioneel	Wezijn	Gezondheid	Opvoeding	Opleiding en welzijn
Nurse Family Partnership Denver	Betere taalontwikkeling, motoriek, en aandacht, en gedragsontwikkeling bij kinderen van moeders met lagere mentale ontwikkeling				<p>Geen verschillen in opleiding (4 jaar)</p> <p>Maanden met AFDC (0-48 mnd) E=6.1, C=6.4 (n.s.)</p> <p>Maanden gewerkt (0-48 mnd) E=25.7, C=23.1 (n.s.)</p> <p>Kind op voorschoolse voorziening E=0.54, C=0.66*</p> <p>Huiselijk geweld (laatste 6 maanden) E=0.06, C=0.14*</p> <p>Huiselijk geweld (laatste 24 maanden) E=0.16, C=0.24 (n.s.)</p>
					<p>Aantal volgende zwangerschappen (4 jaar): E=0.9, C=0.9 (n.s.)</p> <p>Zelfredzaamheid positief (4 jaar) (n.s.)</p> <p>Psychische gezondheid (n.s.)</p>

	Kind			Moeder		
	Cognitief-emo-tioneel	Welzijn	Gezondheid	Opvoeding	Opleiding en welzijn	Gezondheid
Healthy Families America			Geen effecten op ernstige fysieke mishandeling; E=0.22, C=0.15 in 3 ^e levensjaar (n.s.) Effecten op zeer ernstige fysieke mishandeling verschillend per instelling (n.s.) Geen verschillen in emotionele mishandeling Geen verschillen in gerapporteerde mishandeling Geen verschillen in ziekenhuisopnamen.	Minder fysieke en verbale afstrafing (alleen verschillen in dreigen met slaan en bij 1 instelling)* Minder verwaarlozend gedrag* Geen verschillen in responsief gedrag (HOME scale) Geen verschillen in geweldloos corrigerend gedrag Geen verschillen in tolereren van gedrag kind		
Adolescent-oriented maternity program			Geen effecten op mishandeling of verwaarlozing		Geen effecten op schoolhervatting na zwangerschap	Geen effecten op zorggebruik Geen effecten op volgende zwangerschappen

	Kind			Moeder		
	Cognitief-emotioneel	Wezijn	Gezondheid	Opvoeding	Opleiding en welzijn	Gezondheid
Home visitation by public-health nurses	Geen effecten op gedrags-, aandachts- of angststoornissen, psychotisch gedrag, agressie		Geen effecten op meldingen mishandeling (E=0.33, C=0.43) of verwaarlozing (E=0.47, C=0.51) Geen verschil in duur tot eerstvolgende melding mishandeling of verwaarlozing Meer ziekenhuiscontacten (politiebezoeken, opnamen) vanwege mishandeling (E=0.24, C=0.11)*	Geen effecten op opvoedvaardigheden, thuisomgeving (HOME) en functioneren gezin, hoewel enige verbetering in de tijd		

* statistisch significant ($p < 0.05$), n.s.=niet significant
E=experimentele groep; C=controlegroep; HR=hoogrisicovrouwen; alleenstaande vrouwen met laag inkomen.
AFDC=Aid to Families with Dependent Children

In het algemeen waren de effecten in de Memphis-trial minder gunstig dan in de Elmira-trial (Kitzman et al., 1997; Kitman et al., 2000; Olds et al., 2004). In de groep waar de huisbezoeken doorgingen tot twee jaar na de geboorte waren er positieve effecten op de cognitieve ontwikkeling en taalontwikkeling van de kinderen op zesjarige leeftijd. De kinderen vertoonden ook minder gedragsproblemen. Er waren echter niet significant minder meldingen van kindermishandeling, hoewel er wel minder Spoedeisende Hulp-bezoeken waren vanwege letsel bij het kind. Er waren geen verschillen in het optreden van zwangerschapscomplicaties. Moeders in de interventiegroep hadden een betere psychische gezondheid en maakten minder gebruik van sociale uitkeringen. Er waren geen positieve effecten op scholing of arbeidsparticipatie.

Er is een aantal verklaringen gegeven voor de minder gunstige effecten in Memphis (Kitzman et al., 2000). Deze werden toegeschreven aan de verschillende samenstelling van de doelgroepen (in Memphis overwegend Afro-Amerikaans). Deze vrouwen zijn meer sociaal geïsoleerd, waardoor ze minder makkelijk werk vonden. Ook was sprake van een tekort aan verpleegkundigen ten tijde van de trial, met als gevolg een groot personeelsverloop.

Van de Denver-trial zijn follow-up-gegevens tot vier jaar gemeten (Olds et al., 2002; Olds et al., 2004). In de interventiegroep hadden kinderen van moeders met een lagere psychische gezondheid een betere taalontwikkeling en motoriek. Ook toonden ze meer aandacht en hadden ze een betere gedragsontwikkeling. Meldingen van kindermishandeling werden niet gemeten. Wel was er minder huiselijk geweld in de interventiegroep. Het programma had geen positieve effecten op scholing, werk of het gebruik van sociale uitkeringen door de moeders. Dit laatste werd verklaard doordat de deelnemende moeders minder gebruik maakten van sociale uitkeringen. Rekening houdend met de kortere follow-up-duur heeft de trial in Denver vergelijkbare uitkomsten als die in Elmira.

Interessant zijn ook de verschillen die gevonden werden tussen de beide interventiegroepen met huisbezoeken door respectievelijk semi-professionals en verpleegkundigen. Bij de semi-professionals hadden de moeders een betere psychische gezondheid en een groter probleemoplossend vermogen en namen ze meer deel aan werk of opleidingsmogelijkheden. In de groep met huisbezoeken door verpleegkundigen kwam minder huiselijk geweld voor. Alleen in deze groep werden gunstige effecten op de ontwikkeling van kinderen gemeten, met name bij moeders met een lage psychische ontwikkeling. Opvallend was verder dat in de groep met

de semi-professionals er minder huisbezoeken waren afgelegd en dat meer gezinnen al voor het einde van de trial gestopt waren (Olds et al., 2004).

4.6.2 Healthy Families America

Healthy Families America (HFA) is een conglomeraat van honderden *home visitation*-programma's die inmiddels in een aantal staten in de VS zijn geïmplementeerd. HFA is geënt op het Hawaii Healthy Start Program (HSP). Doelstelling van het HSP is primair het voorkomen van kindermishandeling. Een HSP-programma dat al jaren draait, is onlangs geëvalueerd met een gerandomiseerde trial (Duggan et al., 2004). De moeders die deelnamen aan het HSP waren geselecteerd met een algemene screening rondom de geboorte (geïndiceerde preventie). Van alle gescreende moeders behoorde 20% tot een hoogrisicogroep, waarvan 40% kon instromen in het programma. Van deze moeders leefde 65% onder de armoedegrens, van 45% was het het eerste kind, 76% was ongehuwd, 46% had een zwakke psychische gezondheid, en bij 47% was sprake van huiselijk geweld. Huisbezoeken startten kort na de geboorte en werden afgelegd gedurende drie tot vijf jaar. Het betrof huisbezoeken door getrainde semi-professionals. Deze hadden minimaal een *high school*-opleiding en vijf weken specifieke training gevolgd.

De interventie bestond uit het aanleren van probleemoplossende vaardigheden, het indien nodig aanvragen van hulp bij sociale voorzieningen, het zoeken naar schooling en medische zorg, het aanleren van opvoedingsvaardigheden, het verbeteren van de ouder-kindinteractie en het bieden van een '*medical home*' (goede medische zorg) voor het kind.

Nadat de deelnemers drie jaar waren gevolgd, werden geen effecten op het voorkomen van kindermishandeling gevonden, ook niet bij specifieke subgroepen. Wel waren er instellingen die het wat beter deden dan andere instellingen. Ook waren er positieve effecten op bepaalde opvoedingsvaardigheden en werden kinderen in de interventiegroep minder verwaarloosd. Door de auteurs werd een aantal verklaringen gegeven voor het gebrek aan effectiviteit: onvoldoende opleiding van de semi-professionals; te veel nadruk op kennisoverdracht en ad hoc gezinsproblemen en te weinig op het aanleren van vaardigheden, gedragsverandering en het aanpakken van risicofactoren zoals huiselijk geweld; gebrekkige protocollering en samenwerking met verwijzingsinstanties; een hoge uitval van gezinnen uit het programma (de helft stopte binnen een jaar!); en budgetproblemen vanwege een economische crisis.

4.6.3 Overige programma's

Adolescent-oriented maternity program

Dit betrof een *home visitation*-programma specifiek gericht op tienermoeders met een hoog risico op kindermishandeling (Stevens-Simon et al., 2001). Het betrof een gerandomiseerde trial waarbij echter geen effecten op het vóórkomen van kindermishandeling werden gemeten. Dit gebrek aan effectiviteit werd verklaard doordat de sociale omgeving van de tienermoeders, die voor deze groep zeer belangrijk is, er te weinig bij betrokken werd.

Home visitation by public-health nurses

In deze gerandomiseerde trial van een *home visitation*-programma bestond de doelgroep uit gezinnen met een geschiedenis van fysieke kindermishandeling, die reeds een traject waren ingegaan bij de kinderbescherming (MacMillan et al., 2005). Inclusiecriteria waren verder dat het kind jonger dan dertien jaar moest zijn en nog thuis woonde, en dat de mishandeling of verwaarlozing in de afgelopen drie maanden had plaatsgevonden. De doelstelling was bij dit programma het voorkómen van herhaalde kindermishandeling.

De huisbezoeken bestonden uit intensieve gezinsondersteuning, oudervoorlichting over ontwikkeling van kinderen en verwijzing op indicatie naar medische en sociale voorzieningen. De huisbezoeken werden gedaan door ervaren sociaal verpleegkundigen die één week specifieke training hadden gehad, onder meer over risicofactoren voor kindermishandeling en hoe deze te behandelen.

Ook bij deze interventie werd geen effect gemeten op het vóórkomen van kindermishandeling. Dit werd verklaard door *surveillance bias* (beperkte invloed), maar vooral ook door de specifieke doelgroep (gezinnen die bekend zijn bij de kinderbescherming) en de duur en intensiteit van de behandeling. De hypothese is dat gezinnen waarbij reeds over een langere periode sprake is van kindermishandeling, het zeer moeilijk is dit gedrag in positieve zin om te buigen (*early intervention hypothesis*). Subgroepanalyses lieten ook een gunstiger effect zien bij gezinnen waarbij de gemelde kindermishandeling over een kortere periode had plaatsgevonden.

Pre- en postnatal home visits by lay home visitors

Dit betrof een gerandomiseerde studie bij 225 vrouwen die tijdens de zwangerschap werden geïdentificeerd met een hoog risico op uithuisplaatsing van het kind (Marcenko et al., 1994; Marcenko et al., 1996). De interventie bestond uit huisbe-

zoeken gedurende zestien maanden door een 'peer home visitor': een leek met een vergelijkbare sociale achtergrond. Deze had gedurende de interventie contact met een verpleegkundige en een sociaal werker. Er werden na zestien maanden geen verschillen gevonden in het aantal uithuisplaatsingen.

Comprehensive health care program

Dit betrof een gerandomiseerde studie bij 314 moeders die tijdens de zwangerschap waren gescreend en geïdentificeerd als hoogrisicogroep (Brayden et al., 1993). De interventie bestond uit pre- en postnatale zorg en pediatrische zorg door een multidisciplinair team in het ziekenhuis gedurende twee jaar. Ook kreeg de moeder counselling door een psycholoog en nam ze deel aan supportgroepen. Ook hier werd geen verschil gevonden in het officiële aantal gemelde gevallen van fysieke mishandeling en verwaarlozing. In de interventiegroep werden zelfs meer gevallen van fysieke mishandeling (9,2% versus 6,6%) en van verwaarlozing (10,6% versus 4,1%) gemeld. De resultaten waren echter vertekend door *surveillance bias*.

4.6.4 Algemene conclusies home visitation-programma's

Dit overzicht maakt duidelijk dat de ervaringen met *home visitation*-programma's erg wisselen. Bij dergelijke omvangrijke en complexe programma's spelen veel factoren een rol die de uiteindelijke kans op succes bepalen. Resultaten die elders zijn behaald, vormen geen garantie voor succes in een andere setting of in een setting met een iets andere invulling van de interventie. Het NFP-programma onderscheidt zich daarbij duidelijk ten opzichte van andere programma's. Hoewel dit geen systematische *review* is, lijken met name de volgende succesfactoren een belangrijke rol te spelen:

- a. een goede theoretische fundering van de inhoud van het programma. Het NFP-programma is bijvoorbeeld gebaseerd op inzichten uit hechtingstheorieën en theorieën over sociale omgeving en probleemoplossend vermogen (Olds et al., 2002);
- b. een goede protocollering en standaardisering van de interventie. Dit helpt ook voorkómen dat de oorspronkelijke doelen van de gezinsbegeleiding uit het oog raken;
- c. zo vroeg mogelijke interventie, bij voorkeur voordat het eerste kind is geboren. Eenmaal aangeleerd opvoedingsgedrag en een negatieve spiraal in de ouder-kindrelatie zijn moeilijker te veranderen (*early intervention hypothesis*);

- d. intensieve begeleiding over een lange periode. NFP-huisbezoeken werden afgelegd tot het kind twee jaar was, in het HFA-programma zelfs nog langer;
- e. het erbij betrekken van het sociale netwerk. Dit heeft een belangrijke positieve invloed;
- f. gezinsbegeleiding. Deze moet gericht zijn op het weer greep krijgen op het eigen leven (*empowerment*);
- g. een goede opleiding van personeel. Verpleegkundigen hebben relatieve voordelen ten opzichte van semi-professionals of leken, zoals meer medische kennis en mede daardoor ook meer overtuigingskracht en autoriteit;
- h. een goede selectie van hoogrisicogezinnen. De grootste resultaten worden in het algemeen behaald bij gezinnen met een hoog risico op opvoedingsproblemen.

Elk van deze factoren laat enige ruimte voor een specifieke invulling. In toekomstig onderzoek zou onder meer nagegaan moeten worden wat de toegevoegde waarde is van de genoemde succesfactoren en van elk van de inhoudelijke componenten van gezinsbegeleiding, welke bezoekfrequentie optimaal is en welke opleidingseisen moeten worden gesteld aan personeel.

Alle genoemde voorbeelden zijn programma's ontwikkeld en uitgetoetst in de VS en Canada. In Nederland, noch in andere Europese landen is ervaring opgedaan met *home visitation*-programma's die op een wetenschappelijke manier zijn geëvalueerd. Wel zijn er in Nederland honderden lokale projecten op het terrein van opvoedingsondersteuning. Maar doordat dit geen wetenschappelijke experimenten zijn en een goede evaluatie veelal ontbreekt, is onbekend of deze ook gunstige effecten hebben. Gezien de hoge eisen die aan een succesvol programma moeten worden gesteld, kan dit ernstig worden betwijfeld.

4.7 Kosten en baten van home visitation-programma's

Primaire preventie van kindermishandeling kan, hoe merkwaardig het ook klinkt, ook economisch interessant zijn. Immers, de enorme maatschappelijke kosten die het gevolg zijn van kindermishandeling (zie paragraaf 1.4) zijn omgekeerd de potentiële baten van preventie. Een kosten-batenoverzicht van *home visitation*-programma's kan er dus, macro-economisch gezien, in abstracto als volgt uitzien:

Tabel 4.4: Theoretische kosten-batenanalyse

Kosten	Baten
– Programmakosten (directe kosten, opleiding, overige programmakosten)	+ Minder medische en psychische zorg voor kinderen en jongeren
– Geïndiceerde hulpverlening en medische zorg	+ Minder jeugdhulpverlening, kinderscherming, geïndiceerde jeugdzorg
	+ Minder speciaal onderwijs
	+ Minder criminaliteit (moeder en kind)
	+ Meer economische productiviteit (moeder en kind)
	+ Minder medische en psychische zorg bij volwassenen
	+ Minder verslavingszorg

Op basis van de resultaten van het NFPprogramma is een kosten-batenanalyse gemaakt (Karoly et al., 1998). Het overzicht in tabel 4.5 laat zien dat de kosten bij hoogrisicogezinnen (alleenstaande moeders met een laag inkomen) ongeveer vier keer worden terugverdiend door maatschappelijke opbrengsten, terwijl bij laagrisicogezinnen ongeveer quitte wordt gespeeld. Een paar opmerkingen hierover:

Voor de kosten van het programma is uitgegaan van één sociaal verpleegkundige per 25 gezinnen, met gemiddeld 32 huisbezoeken. Omgerekend naar de Nederlandse situatie zou dit neerkomen op circa € 9.000 per kind of gezin, uitgaande van € 90.000 per verpleegkundige per jaar, inclusief huisvesting, automatisering, administratieve ondersteuning, reiskosten en overhead. Hier zouden nog andere programmakosten bij gerekend moeten worden, zoals opleidingskosten. Dit is een ruwe berekening en het is niet duidelijk of de overhead voldoende is voor algemene coördinatie en supervisie van de verpleegkundige. Ook zitten hier nog niet de kosten bij van geïndiceerde extra medische zorg, hulpverlening en maatschappelijk werk.

Tabel 4.5: Kosten en baten *Nurse-Family Partnership*-programma (\$* per kind of gezin) (Karoly et al. 1998)

	Hoogrisicogroep	Laagrisicogroep
Kosten programma	6.083	6.083
<i>Opbrengsten voor overheid</i>	24.694	3.775
- minder zorggebruik (kind)	115	107
- belastingen door arbeidsparticipatie (moeder)	5.683	1.144
- minder sociale uitkeringen (moeder)	14.067	1.270
- minder uitgaven justitie (moeder en kind)	4.828	1.254
<i>Opbrengsten voor rest van maatschappij</i>	6.072	2.938
- extra inkomen minus uitkeringen (moeder)	1.010	1.622
- minder schade door criminaliteit (moeder en kind)	5.062	1.315
Netto opbrengsten	24.683	631

In \$-prijspeil 1996. Voor €-prijspeil 2005 moeten bedragen worden vermenigvuldigd met 1,12

De maatschappelijke opbrengsten zitten met name in verhoogde arbeidsparticipatie van de moeder gerekend over de follow-up-periode van vijftien jaar (minder sociale uitkeringen, meer inkomen en belastingen). De effecten hiervan waren echter wel positief, maar niet significant (tabel 4.3). Besparingen door minder criminaliteit (politie, justitie, materiële schade) zijn een andere grote opbrengstenpost. Hierbij zijn ook de langetermijnbesparingen van minder criminaliteit in de volwassen fase meegenomen. Toekomstige baten zijn overigens netto contant gemaakt tegen 4%. De vraag is hoe vertaalbaar deze gunstige resultaten zijn naar de Nederlandse situatie. Het niveau van criminaliteit is hoger in de VS, en ook verschillen in arbeidsparticipatie van laagopgeleide vrouwen kunnen aanleiding zijn tot andere resultaten. Anderzijds is een aantal maatschappelijke opbrengsten niet meegenomen: inkomenseffecten door betere schoolprestaties van kinderen, besparingen op speciaal onderwijs en besparingen op zorggebruik in de volwassen fase. Ook zijn baten te verwachten van betere zwangerschapsuitkomsten.

In een andere kosten-batenanalyse van het NFP is een aantal van deze items wel meegenomen (Aos et al., 2004). In deze analyse zijn de maatschappelijke opbrengsten op korte en lange termijn bijna drie keer zo groot als de programmakosten, gerekend over alle deelnemers. Van deze opbrengsten komt 63% door minder criminaliteit (ook op de lange termijn), dus veel meer dan in tabel 4.5. Dit kan deels worden verklaard doordat ook de emotionele schade van slachtoffers van crimina-

liteit gemonetariseerd werd. Verder kwam 12% door betere schoolprestaties en 25% door besparingen op jeugdhulpverlening, medische en psychische zorg, gevolgen van alcohol- en drugsverslaving en een economische waardering van emotionele schade van slachtoffers van kindermishandeling. In deze analyse zijn de effecten van hogere arbeidsparticipatie door de moeder niet meegenomen, omdat dit resultaat in de trial niet significant was.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat een maatschappelijke kosten-batenanalyse van *home visitation*-programma's complex is en niet ontkomt aan het gebruik van secundaire data en statistische relaties op macroniveau tussen bijvoorbeeld schoolprestaties en nationaal inkomen. Ook is een aantal effectschattingen onzeker. De resultaten zijn echter zo gunstig dat het heel goed mogelijk is dat investeren in primaire preventie economisch rendabel is of in elk geval grotendeels wordt terugverdiend.

Om hierover steviger uitspraken te kunnen doen, zouden de resultaten uit bovenstaande analyses verder moeten worden vertaald naar de Nederlandse situatie, bijvoorbeeld rekening houdend met verschillen in het niveau van criminaliteit, prijsverschillen en verschillen in het vóórkomen van kindermishandeling gestratificeerd naar risicogroepen. Zoals tabel 4.5 laat zien wordt de kosten-batenverhouding van *home visitation* sterk bepaald door de mogelijkheid om ook in Nederland hoogrisicogezinnen te selecteren, nog afgezien van de inhoudelijke kwaliteitseisen van het programma. Wat de kosten betreft laten de succesfactoren die in paragraaf 4.6 zijn genoemd zien dat ook hier geldt dat goedkoop uiteindelijk duurkoop is.

Een tweede, veel verdergaande mogelijkheid is het verzamelen van evaluatiegegevens uit goed opgezette experimenten met *home visitation*-programma's in Nederland. Omdat veel maatschappelijke voordelen van dergelijke programma's pas op lange termijn zichtbaar worden, zouden deze experimenten langdurig gevolgd moeten worden.

4.8 Immateriële baten van kindermishandeling: voorkomen van menselijk lijden

Bij de bespreking van de kosten en baten van preventie van kindermishandeling is tot nu toe nog niet gesproken over de meest directe opbrengst, namelijk het voorkomen van verlies aan kwaliteit van leven van de slachtoffers, en niet te vergeten

de verloren levens van hen die het niet overleven. Bij het waarderen van (de kwaliteit van) een mensenleven moet echter eerst de vraag beantwoord worden over welke waarde het gaat. Hierbij moeten we onderscheid maken tussen de economische waarde (zoals verdien Capaciteiten) en de intrinsieke waarde. De intrinsieke waarde van een mensenleven is onmogelijk in economische termen te vatten, omdat er geen universele normen zijn voor het bepalen van deze intrinsieke waarde. Het ligt voor de hand dat ieder mens wel een economische waarde heeft. En in allerlei maatschappelijke keuzen spelen kosten-batenoverwegingen een rol waarin op zijn minst impliciet een economische waarde wordt toegekend aan mensenlevens. Voorbeelden zijn hoeveel verkeersslachtoffers of slachtoffers van arbeidsongevallen acceptabel zijn, afgewogen tegen de kosten van veiligheidsmaatregelen en het economisch belang van een goede verkeersinfrastructuur.

Gesteld dat een economische waardering van een mensenleven mogelijk is, is er nog het probleem dat de empirische bevindingen op dit terrein zeer uiteenlopen. Deze onzekerheid draagt op zijn minst bij aan de controversiële aard van dit onderwerp en daarmee de impopulariteit van kosten-batenanalyses in de gezondheidszorg. Onderzoek naar de waarde van een mensenleven vindt vaak plaats door keuze-experimenten, waarin wordt gevraagd hoeveel mensen bereid zijn te betalen voor gezondheids- of veiligheidsmaatregelen. Ook wordt wel gekeken naar het verschil in loon tussen functies met en zonder bepaalde beroepsrisico's en door analyse van gedrag ten aanzien van veiligheid. Een overzicht van de literatuur leverde schattingen van de waarde van een mensenleven op van \$ 3,1 tot \$ 6,8 miljoen (Waters, 2004). Een ander overzicht leverde een nog grotere variatie op van \$ 2,6 tot \$ 13,7 miljoen per mensenleven (Fisher, 1989).

Een alternatief zou zijn om, in aanvulling op epidemiologische studies naar de fysieke, psychische en sociale gevolgen van kindermishandeling, ook gegevens te verzamelen over het verlies aan kwaliteit van leven. Analoot aan de huidige praktijk in de gezondheidszorg zou de volksgezondheidsschade door kindermishandeling kunnen worden berekend door de gevolgen voor de fysieke en psychische gezondheid van slachtoffers te vertalen naar kwaliteitsgecorrigeerde levensjaren (QALYs of *quality adjusted life years*). De QALY is in het volksgezondheidsonderzoek een veelgebruikte maat voor zowel de omvang van de ziektelast als de omvang van de gezondheidswinst door interventies (Rutten-van Mólken, 2000).

Het basisprincipe van de QALY is eenvoudig. Het verlies aan kwaliteit van leven door gezondheidsproblemen wordt vertaald in het aantal jaren dat wordt door-

gebracht in een bepaalde gezondheidstoestand (bijvoorbeeld depressie), vermenigvuldigd met een gewicht tussen 0 (volledig gezond) en 1 (volledig ongezond, dood) die de ernst van deze toestand aangeeft. De optelsom van het aantal jaren doorgebracht in een suboptimale gezondheidstoestand, gecorrigeerd voor de ernst van deze toestand en geaggregeerd over alle personen binnen een bepaalde bevolkingsgroep (bijvoorbeeld mensen met een historie van kindermishandeling), levert de totale ziektelast op. Deze zou vervolgens kunnen worden vergeleken met de ziektelast van een andere bevolkingsgroep (bijvoorbeeld mensen zonder een historie van kindermishandeling) waarbij het verschil kan worden toegerekend aan kindermishandeling. De QALY kan vervolgens ook worden gebruikt als effectmaat bij interventies die kindermishandeling voorkomen.

Hoewel de QALY conceptueel eenvoudig is, is het grootste probleem de behoefte aan consistente epidemiologische gegevens over de korte- en langetermijngevolgen van kindermishandeling die vervolgens ook kunnen worden vertaald naar QALY's.

4.9 Ten slotte

Er is ook vanuit een perspectief van maatschappelijke kosten en opbrengsten alle reden om serieus werk te maken van primaire preventie van kindermishandeling door bijvoorbeeld *home visitation*-programma's. Het in de VS ontwikkelde en succesvolle NFP-programma is veelbelovend. De jeugdgezondheidszorg van nul tot vier jaar (consultatiebureaus) biedt, gezien het hoge bereik en de goede reputatie, een goede organisatorische inbedding voor dergelijke programma's. De screening van hoogrisicogroepen kan dan plaatsvinden via verloskundigen en gynaecologen. Nu al wordt in Nederland veel aan opvoedingsondersteuning gedaan met vele honderden lokale projecten op het terrein van gezinsbegeleiding. Deze projecten slorpen veel geld op, terwijl de effecten ervan onduidelijk zijn. Door deze gelden alternatief in te zetten voor bewezen effectieve programma's, zo nodig aangevuld met extra middelen, kunnen veel gevallen van kindermishandeling en -verwaarlozing worden voorkomen en meer maatschappelijke opbrengsten worden gerealiseerd (Hermanns, 2001).

Zoals al eerder is gezegd, is het van belang ook weer niet te snel en op grote schaal te beginnen met implementeren van elders effectieve interventies zoals het NFP. Eerst moeten met experimentele studies ervaringen worden opgedaan in Nederland. Het originele model van een effectief gebleken interventie moet hierbij zo veel mogelijk als voorbeeld dienen en moet waar nodig op basis van ervarings-

gen worden aangepast (MacMillan en Wathen, 2005). In Nederland wordt met dit uitgangspunt bijvoorbeeld geëxperimenteerd met een NFP-programma onder de naam 'VoorZorg'.

Verder zal een aantal barrières overwonnen moeten worden voor er sprake kan zijn van dergelijke initiatieven. In Nederland is traditioneel nogal wat weerstand tegen het bestempelen van wijken en bevolkingsgroepen op basis van sociaaleconomische en sociaaldemografische kenmerken (zoals alleenstaande moeders, achterstandswijken). Anderzijds ontstaat door de aandacht voor opvoedingsproblematiek en de relatie met maatschappelijke problemen ook in de politieke arena steeds meer draagvlak voor gezinsondersteuning en opvoedingsprogramma's georganiseerd vanuit de overheid. Er zijn ook economische barrières. Zoals bij veel maatschappelijke investeringen gaan ook bij primaire preventie van kindermishandeling de kosten (ver) voor de baten uit en zijn de kosten (jeugdzorg) en baten (justitie, onderwijs, enzovoort) verdeeld over verschillende maatschappelijke partijen en departementen. In theorie zou een deel van de investeringen in *home visitation*-programma's gefinancierd moeten worden uit de onderwijs- en justitiebegrotingen.

Ten slotte zouden we echter een grote fout maken als we primaire preventie van kindermishandeling alleen zouden afrekenen op de maatschappelijke kosten en baten. Ook als de baten onvoldoende zouden zijn om de kosten te dekken, kan het hoge doel het waard zijn. Kinderen verdienen het om op te groeien in een veilige thuissituatie.

Literatuur

- Aos, S. et al., 2004. *Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth*. Washington: Washington State Institute for Public Policy.
- Brayden, R.M. et al., 1993. A prospective study of secondary prevention of child maltreatment. *The Journal of Pediatrics*, 122, 511-516.
- Brown, J., et al., 1998. A longitudinal analysis of risk factors for child maltreatment: findings of a 17-year prospective study of officially recorded and self-reported child abuse and neglect. *Child Abuse Negl*, 22, 1065-78.
- Cawson, P. et al., 2000. *Child maltreatment in the United Kingdom: a study of the prevalence of abuse and neglect*. Londen: NSPCC. www.nspcc.org.uk/inform
- Cawson, P., 2002. *Child Maltreatment in the family: the experience of a national sample of young people*. Londen: NSPCC.
- DHHS (US Department of Health and Human Services), 1988. *Study of national incidence and prevalence of child abuse and neglect: 1988*. Washington: DHHS.

- DoJ (US Department of Justice), Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 1999. *Juvenile offenders and victims: 1999 national report*. Washington DC: US Department of Justice.
- Duggan, A. et al., 2004. Randomized trial of a statewide home visiting program: impact in preventing child abuse and neglect. *Child Abuse Negl*, 28, 597-622. www.healthfamiliesamerica.org
- Eckenrode, J. et al., 2000. Preventing child abuse and neglect with a program of nurse home visitation: the limiting effects of domestic violence. *JAMA*, 284, 1385-91.
- GAP (Group for the Advancement of Psychiatry), Committee on Preventive Psychiatry, 1999. Violent behavior in children and youth: preventive intervention from a psychiatric perspective. *J Am Acad Child Adolesc Psychiatry*, 38, 235-241.
- Garssen, J., 2005. Opnieuw minder tienermoeders. *CBS-webmagazine*, 20 juni 2005. Voorburg/Heerlen: CBS.
- Guterman, N.B., 1999. Enrollment strategies in early home visitation to prevent physical child abuse and neglect and the "universal versus targeted" debate: a meta-analysis of population-based and screening-based programs. *Child Abuse Negl*, 23, 863-890.
- Hermanns, J.M.A., 2001. *De preventie van kindermishandeling: kansen in de jeugdgezondheidszorg 0-4 jarigen*. Utrecht: NIZW.
- Johnson, J.G. et al. 1999. Childhood maltreatment increases risk for personality disorders during early adulthood. *Arch Gen Psychiatry*, 56, 600-6.
- Jonson-Reid, M. et al., 2004. A prospective analysis of the relationship between reported child maltreatment and special education eligibility among poor children. *Child Maltreatment*, 9, 382-94.
- Karoly, L.A., et al., 1998. *Investing in our children*. RAND.
- Kitzman, H. et al., 1997. Effect of prenatal and infancy home visitation by nurses on pregnancy outcomes, childhood injuries, and repeated childbearing: a randomized controlled trial. *JAMA*, 278, 644-52.
- Kitzman, H. et al., 2000. Enduring effects of nurse home visitation on maternal life course: a 3-year follow-up of a randomized trial. *JAMA*, 283, 1983-9.
- Lamers-Winkelmann, F., 2005. Effecten van kindermishandeling. In: H. Baartman, R. Bullens, & J. Willems, red. *Kindermishandeling: de politiek een zorg*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- MacMillan, H.L., Canadian Task Force on Preventive Health Care, 2000. 2000 update: prevention of child maltreatment. *CMAJ*, 163, 1451-8.
- MacMillan, H.L. & Wathen, C.N., 2005. Family violence research: lessons learned and where from here? *JAMA*, 294, 618-20.
- MacMillan, H.L. et al, 2005. Effectiveness of home visitation by public-health nurses in prevention of the recurrence of child physical abuse and neglect: a randomised controlled trial. *Lancet*, 365, 1786-93.

- Marcenko, M.O. & Spence, M., 1994. Home visitation services for at-risk pregnant and postpartum women: a randomized trial. *Am J Orthopsychiatry*, 64, 468-478.
- Marcenko, M.O., Spence, M. & Samost, L., 1996. Outcomes of a home visitation trial for pregnant and postpartum women at-risk for child placement. *Children and Youth Services Review*, 18, 243-259.
- Meerding, W.J., 2005. De maatschappelijke kosten van kindermishandeling. In: H. Baartman, R. Bullens en J. Willems, red. *Kindermishandeling: de politiek een zorg*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Miller, T.R., Cohen, M.A. & Wiersema, B., 1996. *Victims cost and consequences: a new look*. The National Institute of Justice.
- NIZW (Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn), 2005. *Adviezen en meldingen over kindermishandeling in 2004*. Utrecht: NIZW.
- Olds, D.L. et al., 1986. Preventing child abuse and neglect: a randomized trial of nurse home visitation. *Pediatrics*, 78, 65-78.
- Olds, D.L. et al., 1997. Long-term effects of home visitation on maternal life course and child abuse and neglect. Fifteen-year follow-up of a randomized trial. *JAMA*, 278, 637-43.
- Olds, D.L. et al., 1998. Long-term effects of nurse home visitation on children's criminal and antisocial behavior: 15-year follow-up of a randomized controlled trial. *JAMA*, 280, 1238-44.
- Olds, D.L. et al., 2002. Home visiting by paraprofessionals and by nurses: a randomized., controlled trial. *Pediatrics*, 2002, 110, 486-96.
- Olds, D.L., 2002. Prenatal and infancy home visiting by nurses: from randomized trials to community replication. *Prev Science*, 3, 153-72.
- Olds, D.L., et al, 2004. Effects of home visits by paraprofessionals and by nurses: age 4 follow-up results of a randomized trial. *Pediatrics*, 114, 1560-8.
- Olds, D.L. et al., 2004. Effects of nurse home-visiting on maternal life course and child development: age 6 follow-up results of a randomized trial. *Pediatrics*, 114, 1550-9.
- Paxson, C. & Waldfogel, J., 2003. Welfare reforms, family resources, and child maltreatment. *J Policy Analysis and Management*, 22, 85-113.
- Pears, K.C. & Capaldi, D.M., 2001. Intergenerational transmission of abuse: a two-generational prospective study of an at-risk sample. *Child Abuse Negl*, 25, 1439-61.
- Pelcovitz, D. et al., 2000. Psychiatric disorders in adolescents exposed to domestic violence and physical abuse. *Am J Orthopsychiatry*, 70, 360-369.
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau), 2005. *Kinderen in Nederland*. Den Haag: SCP/TNO.
- Stevens-Simon, C., Nelligan, D. & Kelly, L., 2001. Adolescents at risk for mistreating their children. Part II: A home- and clinic-based prevention program. *Child Abuse Negl*, 25, 753-69.
- Troc  , N. et al., 1994. *Ontario incidence study of reported child abuse and neglect*. Toronto: Institute for the Prevention of Child Abuse.

- Widom, C.S., 1999. Posttraumatic stress disorder in abused and neglected children grown up.
Am J Psychiatry, 156, 1223-9.
- Widom, C.S. & Maxfield, M.G., 2001. *An update on the cycle of violence*. US Department of Justice,
National Institute of Justice.

5. Schaalvergroting in het onderwijs

Louise van de Venne, Onderwijsraad, Den Haag

5.1 Inleiding

Schaalvergroting heeft de laatste decennia in vrijwel alle onderwijssectoren een enorme vlucht genomen. Motieven van de overheid om de schaal van onderwijsinstellingen en besturen te vergroten waren op de eerste plaats financieel-economisch van aard: de schaalvergroting zou de efficiëntie, met name bedrijfs-economische doelmatigheid van het onderwijs, doen toenemen. Op de tweede plaats waren er onderwijskundige motieven: grotere instellingen zouden meer doorstroommogelijkheden en betere voorzieningen kunnen bieden dan kleinere instellingen. Ook zouden grotere instellingen meer mogelijkheden bieden tot professionalisering van het personeel en tot specialisatie, waardoor de kwaliteit van het onderwijs verbeterd kon worden. Een derde motief dat op de achtergrond meespeelde, kwam voort uit de beleidsvoornemens met betrekking tot decentralisering en autonomievergroting. De overheid wilde zich meer op afstand plaatsen om de besturen en instellingen ruimte te geven voor autonomie en eigen beleidsvoering.

De schaalvergroting in het onderwijs is binnen het thema van de conferentie op te vatten als een sociale infrastructurele investering, waarvan de overheid destijds hoopte dat daarmee het onderwijs kostendoelmatiger zou worden en er betere kwaliteit geboden kon worden. Hiermee was men sterk gericht op de mogelijke voordelen van de schaalvergroting. Veel minder aandacht was er voor nadelen die schaalvergroting ook zou kunnen hebben, bijvoorbeeld voor de onderlinge verbondenheid tussen leerlingen of studenten aan de ene kant en tussen leerlingen

of studenten en docenten aan de andere kant. Ook realiseerde men zich destijds wellicht onvoldoende dat een mogelijk neveneffect van de schaalvergroting een toenemende bureaucratisering van het onderwijs zou kunnen betekenen, wat de kwaliteit van het primaire proces en daarmee de kwaliteit van het onderwijs zou kunnen benadelen.

Van ouders, politici en deskundigen komen steeds meer geluiden dat de schaalvergroting dreigt door te schieten en in sommige gevallen reeds doorgeschoten is. Wat het effect van deze doorgroei is, is evenwel niet altijd onderzocht of niet aangetoond, of wijst op elkaar tegensprekende uitkomsten. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft daarom behoefte aan een evaluatie van de effecten van de schaalvergroting in het onderwijs in termen van kosten en baten.

Daarbij pleit de Raad al langer voor het principe 'klein binnen groot', dat wil zeggen kleinschalig daar waar de primaire onderwijsinteractie plaatsvindt en grootschalig in de 'backoffice'. De Raad denkt dat daarvan gunstige effecten uitgaan op kwaliteit en sociale cohesie, en bovendien dat het goedkoper is. Ook dit wil de Raad nu toetsen in termen van kosten en baten.

Wat leert ons het onderzoek naar de effecten van de schaalvergroting? Is er empirisch bewijs voor de gewenste dan wel ongewenste effecten van schaalvergroting in het onderwijs? Hebben eventuele ongewenste effecten van de schaalvergroting in de onderwijssector zelf ook ongewenste effecten buiten het onderwijs, bijvoorbeeld sociaaleconomisch gezien? En wat levert het principe 'klein binnen groot' ons op?

Om deze vragen te beantwoorden, is een verkenning uitgevoerd op de drie criteria – efficiëntie, onderwijskwaliteit en sociale cohesie – waaraan de onderwijsschaalvergroting getoetst kan worden. In principe bestrijkt de verkenning alle onderwijssectoren. Empirisch onderzoek in Nederland, maar ook internationaal onderzoek wordt belicht. Daarnaast zijn de effecten van de onderwijsschaalvergroting op deze criteria in verband gebracht met sociaaleconomische ontwikkelingen, en zo mogelijk is ook hiervoor empirisch bewijs gezocht.

De opbrengst van deze verkenning is een inventarisatie van de kosten en baten aan de hand van een bespreking van de belangrijkste onderzoeksresultaten over positieve en negatieve effecten van de onderwijsschaalvergroting op drie criteria. Daarbij gaat de verkenning ook in op het al dan niet eenduidig zijn van de resulta-

ten, mogelijke verklaringen daarvoor en leemtes in het onderzoek. De verkenning zal besluiten met aanbevelingen voor een onderzoeksagenda.

5.2 Begripsdefiniëring

Deze verkenning hanteert twee begrippen om schaal te duiden: *schaalgrootte* en *schaalverandering*. Schaalgrootte wordt uitgedrukt in cijfers (aantallen leerlingen of studenten op een school of vestiging, en aantallen scholen of instellingen onder een bestuur). Met het begrip schaalgrootte wordt de situatie op een bepaald moment weergegeven, terwijl met het begrip schaalvergroting veranderingen in de tijd bedoeld zijn.

Het begrip efficiëntie verwijst naar een doelmatige inzet van middelen. Kwaliteit verwijst naar onderwijskundige kwaliteit, een breed aanbod, professionaliteit en goede onderwijsuitkomsten. En sociale cohesie is gedefinieerd in de zin van voldoende mogelijkheden voor leerlingen of studenten en personeel voor een goede onderlinge binding in een veilige omgeving.

5.3 Empirisch bewijs op drie criteria: doelmatigheid, kwaliteit en sociale cohesie

5.3.1 Schaal, doelmatigheid en bureaucratie

Schaal en doelmatigheid

De Nederlandse overheid heeft de afgelopen twintig jaar schaalvergrotingsoperaties ingezet, onder meer vanuit het motief van kostendoelmatigheid. Empirisch bewijs voor de kostenbesparing die van dit soort maatregelen wordt verwacht, is schaars. Uit een onderzoek van Merkies (2000) naar de kostenbesparing in het voortgezet onderwijs blijkt dat de kosten per leerling gehalveerd worden bij de groei van een school van twintig naar honderd leerlingen. Ook bij een verdere groei van scholen zijn nog aanzienlijke kostenreducties te realiseren; boven de tweehonderd leerlingen nemen de schaalvoordelen echter sterk af.

Het lijkt er sterk op dat sprake is van een U-vormige relatie tussen kosten en schaal. Schaalvergroting leidt eerst tot afname van de netto kosten per leerling, maar vanaf een gegeven moment slaat dit om in een toename. Ook Stoel (1992) wijst op een niet-lineaire relatie: bij zeer grote scholen gaan de kosten weer toenemen. Er is dus een optimale schaal waar de kosten zo laag mogelijk zijn. Als het alleen gaat om de directe kosten voor een school, dan wordt dat punt later bereikt

dan wanneer ook de leeropbrengsten en eventuele externe effecten (reistijd voor ouders en leerlingen, veiligheid en uitval) meetellen. Aangezien schoolbesturen vooral oog hebben voor de directe kosten, bestaat het gevaar dat scholen groter worden dan wenselijk is vanuit het oogpunt van de macrodoelmatigheid.

Torre en Kuhry (1990), die onderzoek deden naar het kostenaspect van schaalgroottes in het voortgezet onderwijs, tonen wel een lineair verband aan: de gemiddelde kosten per eenheid product nemen met de schoolomvang af, waardoor de grootste scholen het meest productief zijn. De output werd gemeten aan de hand van het aantal succesvol afgeronde schooljaren, en de input werd gemeten aan de hand van de salariskosten.

Onderzoekstechnisch gezien is het inmiddels mogelijk gebleken om kostendoelmatigheid van instellingen op een meer geavanceerde wijze te berekenen met behulp van een zogenoemde '*stochastic frontier analysis*'. Deze methode gaat uit van de meest efficiënte instellingen ('*best practice*'); deze dienen als richtpunt ('*benchmark*'). De efficiëntie van instellingen wordt vervolgens uitgedrukt ten opzichte van dit richtpunt. Het beoordelen van de doelmatigheid van een instelling kan dan verder geschieden aan de hand van de volgende vragen:

- Technische efficiëntie: is een hogere productie mogelijk met de huidige inzet van middelen?
- Allocatieve efficiëntie: is een hogere productie mogelijk door inzet van de huidige middelen in een andere verhouding?
- Schaalearbeiden: is een efficiëntere productie mogelijk met een andere schaalgrootte?

Goudriaan, Jongbloed en Van Ingen (1998) schatten de kostendoelmatigheid van het hoger onderwijs in de periode 1990-1994 met behulp van deze methode. Voor het hoger beroepsonderwijs zijn het aantal studenten (per type opleiding) en de contractactiviteiten gebruikt als criterium voor het bepalen van de 'productie'. In het wetenschappelijk onderwijs is gekeken naar studenten (per type opleiding) en publicaties (naar geldstroom) als indicatoren. Uit de analyse blijkt dat de meeste hogescholen en universiteiten op een nagenoeg optimale schaal lijken te werken. Ook blijken de verschillen in kosten en kwaliteit tussen instellingen vrij klein te zijn. De ruwe kostenefficiëntie ligt in het hbo op 92% (variërend van 76% tot 98%) en in het wo op 93% (variërend van 84% tot 99%), wat wil zeggen dat de minimale kosten gemiddeld 7 tot 8% onder de werkelijke kosten liggen.

Internationaal gezien is dat een relatief hoge doelmatigheidsscore. Bij analyse van de factoren die maken dat de ene instelling in dit onderzoek beter scoort dan de andere, blijkt het in het hbo te gaan om zaken die alleen op de (middel)lange termijn te beïnvloeden zijn. Zo hebben minder doelmatige hogescholen relatief veel ondersteunend personeel en oudere personeelsleden. Verder blijkt het niet efficiënt om nevenvestigingen in een andere gemeente te hebben. Ten slotte hebben ook veranderingen in de studentenaantallen invloed op de doelmatigheid.

In het wo blijkt de post bestuur en beheer (centrale overhead) de doelmatigheid negatief te beïnvloeden, terwijl de researchoriëntatie van universiteiten een positief effect heeft. Opvallend genoeg zou het aandeel ondersteunend personeel de efficiëntie op universiteiten juist vergroten, in tegenstelling tot tijdelijk personeel. Ten slotte verkleinen het aandeel auditoren en de aanwezigheid van een academisch ziekenhuis de doelmatigheid, maar dit zijn factoren waar een universiteit weinig invloed op kan uitoefenen. Verschillen in kostendoelmatigheid zijn volgens Goudriaan et al. (1998) dus vooral terug te leiden tot factoren die instellingen zelf niet op korte termijn kunnen beïnvloeden. Als rekening wordt gehouden met dergelijke factoren, dan zijn de verschillen in kostendoelmatigheid (zuivere kostenefficiëntie) beduidend kleiner (variërend van 90% tot 95% in het hbo en 90% tot 97% in het wo). Een kanttekening bij bovenstaande conclusies is dat de gebruikte indicatoren een beperkt beeld geven van de productie van het hoger onderwijs.

Van Ingen, Buurman en Willemsen (2000) geven een overzicht van doelmatigheidsstudies voor verschillende onderwijssectoren. Zij concluderen dat instellingen in de publieke sector niet zomaar kunnen worden vergeleken met de marktsector. De publieke sector moet voldoen aan eisen die door de overheid worden gesteld, bijvoorbeeld op het gebied van toegankelijkheid van het onderwijs. Bovendien is het meten van kwaliteit in de dienstensector lastig. Dat geldt niet alleen voor publiek bekostigde productie, maar ook voor veel diensten die de marktsector aanbiedt.

Om te kunnen bepalen of de kosten voor onderwijs opwegen tegen de baten, met andere woorden, om de kostendoelmatigheid van scholen in primair en voortgezet onderwijs te kunnen meten, is om te beginnen een goede indicator van de resultaten van scholen nodig. Van Ingen et al. (2000) pleiten voor het gebruik van testscores van leerlingen: op basis van een vergelijking van scores aan het begin en aan het einde van de school kan de toegevoegde waarde, de productiviteit van scholen worden bepaald. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met achtergrond- en omgevingsvariabelen.

In het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs bemoeilijkt de 'heterogeniteit van de output' de kwaliteitsmeting. Vanwege de grote verschillen in kwaliteit tussen de opleidingen zijn aantallen afgestudeerden bijvoorbeeld geen goede maatstaf voor productiviteit. Daarom denken Van Ingen et al. (2000) dat 'rankings' op basis van 'peer reviews' voor met name het hoger onderwijs op termijn het hoogst haalbare zijn. Zij doen de volgende suggesties om de productiviteit in het onderwijs te verbeteren:

- gebruik van goede indicatoren, methoden en gegevens om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de productiviteit;
- nadere analyse om inzicht te krijgen in de determinanten van productiviteit; en
- op grond daarvan introductie van prikkels en eventuele verbetering van de bekostiging(svoorwaarden).

Recent heeft Van Ingen (2003) onderzocht of het haalbaar is om de doelmatigheid van ROC's te schatten met behulp van een geavanceerde 'frontier'-kostenfunctie, waarbij het aantal deelnemers (naar type opleiding) en de inkomsten uit contractactiviteiten over meerdere jaren als outputindicator worden gebruikt. Daaruit blijkt dat het technisch goed mogelijk is om de productiviteit van onderwijsinstellingen op deze manier te analyseren zonder dat deze instellingen veel tijd kwijt zijn met het verzamelen van informatie. Wel is het zo dat de kwaliteit van de gebruikte data beperkingen oplevert. Gedurende de eerste jaren na de invoering van de Wet educatie beroepsonderwijs moesten de instellingen hun administraties aan de nieuwe situatie aanpassen. Verdere analyse over meerdere jaren – jaren waarin de kwaliteit van de data ook is verbeterd – zou de conclusies een hechter fundament moeten geven. Nader onderzoek naar de doelmatigheid van onderwijsinstellingen met behulp van geavanceerde onderzoeksmethoden lijkt daarom gewenst.

Volgens Crawford, Klemm en Simpson (2003) kunnen bijvoorbeeld '*data envelopment analysis*' en '*stochastic frontier analysis*' nuttige instrumenten zijn voor het bepalen van doelmatigheid in publieke sectoren. Dergelijke technieken moeten wel met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd, omdat ze gevoelig zijn voor de spreiding van de waarnemingen ('outliers') en de validiteit van de outputindicatoren. De Algemene Rekenkamer (2003) geeft aan dat *stochastic frontier analysis* als onderzoekstechniek het minst gevoelig is voor eventuele onvolkomenheden in de gegevens, onder de voorwaarde dat minimaal twintig tot vijftig waarnemingen beschikbaar zijn.

Gezien de beperkingen van de meeste onderwijsindicatoren lijkt deze techniek daarom het geschiktst voor het meten van doelmatigheid in het onderwijs.

Buitenlands onderzoek naar kostendoelmatigheid is schaars. In de VS vinden Grosskopf et al. (2000) met behulp van data envelopment analysis (DEA) dat schooldistricten in Texas 6% efficiënter zouden kunnen werken, gegeven de huidige bekostigingsregels. Als schooldistricten meer vrijheid zouden krijgen om hun budgetten anders in te zetten (vergelijk met lumpsumfinanciering in Nederland), zou nog een extra efficiëntiewinst van 0,7% kunnen worden geboekt.

Ook Kent et al. (2002) onderzochten in de VS kosteneffectiviteit. In het onderzoek waren 489 scholen betrokken. De variëteit tussen de scholen was groot: tussen de 24 en 4000 studenten. De onderzoekers tonen met hun onderzoek aan dat er sprake is van significante 'diseconomies in large facilities' en dat grote scholen vergeleken met kleine scholen niet de beste garantie vormen voor goed onderwijs of een goede opvoeding van leerlingen of studenten. Het is van belang om kleine scholen te garanderen met een gelimiteerde schaal en om binnen groot schoolverband kleinschaligheid te creëren. Bovenal toont deze studie aan dat kleine scholen kosteneffectiever zijn dan grote scholen. Grote scholen zijn duur voor de deelnemers, de gemeenschap en de overheid vanwege de vele verborgen kosten. Zo noemt het onderzoek de hogere administratieve overhead, de reiskosten en de kosten voor veiligheidsmaatregelen. Andere kosten van grote scholen zijn subtieler: een lager aantal gediplomeerden, meer geweld en vandalisme, hogere absenties en een lagere tevredenheid onder docenten. Schoolverlies heeft enorme sociale en financiële gevolgen voor gemeenschap en maatschappij: meer criminaliteit, meer geweld op school, meer gezinnen die ondersteuning nodig hebben en het grote aantal studenten dat de talenten niet ten volle benut.

Samenvatting

- Het onderzoek naar kostendoelmatigheid toont aan dat schaalvergroting in eerste aanzet leidt tot een afname van de netto kosten per leerling, maar dat dit vanaf een bepaald moment omslaat in een toename van deze kosten. Als alleen de directe kosten voor de school worden meegenomen, dan wordt dit punt later bereikt dan wanneer ook de indirecte kosten, ofwel externe effecten van de schaalvergroting (zoals bijvoorbeeld een lager aantal gediplomeerden, meer geweld en vandalisme), worden meegenomen. Dit duidt erop dat het onderwijs gebaat is, ofwel efficiënter is, bij relatief kleine scholen.

- Het Nederlandse onderzoek naar kostendoelmatigheid heeft vooral aandacht voor de onderzoekstechnische problemen rondom het onderzoek. Men vraagt zich bijvoorbeeld af wat een goede maat is voor productiviteit en hoe je de toegevoegde waarde van onderwijs berekent, ofwel hoe je onderwijsopbrengst herkent. Is dat uit te drukken in bijvoorbeeld het aantal gediplomeerden, of zijn meer verfijnde indicatoren mogelijk, zoals testcores van leerlingen op basis van een vergelijking van scores aan het begin en aan het einde van de school? De onderzoekers pleiten voor nadere analyse om inzicht te krijgen in de determinanten van productiviteit, ofwel in de determinanten van de onderwijsopbrengst.
- De schaalfactor heeft in het Nederlandse onderzoek alleen expliciet aandacht in het kostendoelmatigheidsonderzoek dat gebruik maakt van een meer geavanceerde wijze van berekening, de zogenoemde 'stochastic frontier analyse'.

In termen van extra kosten die schaalvergroting met zich mee kan brengen, is in het kader van het kosten-batenvraagstuk ook de relatie van schaal met bureaucratisering relevant. Het grootste deel van het kostendoelmatigheidsonderzoek gaat niet expliciet in op deze relatie. Wel is er onderzoek voorhanden naar de relatie tussen bureaucratie en schaal. De volgende paragraaf bespreekt dit onderzoek.

Schaal en bureaucratie

Mintzberg (1979)¹, die beschouwd kan worden als een belangrijk exponent van de bureaucratietheorie, wees erop dat naarmate organisaties groter worden de structuur van de organisatie verder uitgewerkt is, de specialisatie van taken en functies toeneemt en de organisatieonderdelen groter worden en meer differentiatie laten zien. Tegelijkertijd is ook het sturingssysteem verder ontwikkeld en het gedrag van de mensen in de organisatie verder geformaliseerd. Ook de professionaliteit van het management neemt toe.

Onderwijsorganisaties worden vaak professionele bureaucratieën genoemd met twee te onderscheiden domeinen: het operationale/onderwijskundige domein en het organisatorische/beheersmatige domein (Rice & Schneider, 1994; Slegers, 1991):

1. Het professionele domein, ofwel het domein van de professionele beroepsbeoefenaren (de onderwijsgevers) heeft betrekking op het primaire proces in de school, het werken met leerlingen/studenten.

2. Het organisatorische/beheersmatige domein is het domein van de bestuurders (het bestuur en de schoolleiding). Dit domein richt zich op bureaucratistische of beheersmatige aspecten, zoals de verdeling van taken en functies, het ontwerpen van schoolplannen, formele criteria en regels voor leerlingen of studenten en hun prestaties. Besluiten over de uitvoering liggen bij de professionals en besluiten over de standaarden bij de bestuurders. Door participatie van docenten in de besluitvorming kan afstemming gerealiseerd worden tussen het organisatorische/beheersmatige domein en het operationele/onderwijskundige domein.

Houtveen et al. (1999) beschrijven voor het primair onderwijs vier organisatiestructuurmodellen waaruit duidelijk blijkt dat door schaalvergroting de structuur van scholen gelaagder en complexer wordt:

1. het traditionele model met twee niveaus en twee functies (directie en leerkrachten);
2. de grotere basisschool met één locatie, waarbij het middenmanagement door bouwcoördinatoren wordt ingevuld;
3. de grotere basisschool met meer dan één locatie (de locaties worden geleid door het middenmanagement); en
4. het cluster van kleinere basisscholen, met een middenmanagement gevormd door locatieleiders, nu onder een clusterdirecteur. In dit model blijven, anders dan in model 3, de scholen apart bestaan.

Volgens de auteurs kennen de meeste scholen nog het traditionele organisatie-model (56%), maar in de periode van 1992 tot 1997 heeft bijna een kwart van de scholen een andere structuur gekregen. Het percentage scholen zonder locaties, met meerdere hiërarchische lagen (model 2), is verdubbeld (van 10 naar 20%); het percentage scholen met meerdere locaties (model 3) is weinig gegroeid (van 6 naar 9%), en het percentage scholen dat samenwerkt in een cluster is bijna verdrievoudigd (van 6 naar 16%). Er is dus een sterke ontwikkeling in de richting van grotere organisatorische eenheden, met bovenschoolse managementstructuren. Tegelijkertijd ontstaan in toenemende mate nieuwe afdelingen of kerngroepen tussen het niveau van de directie of locatieleiding en het niveau van de leerkrachten.

Met het bovenstaande kan vooralsnog worden aangenomen dat vergroting van de schaal de structuur en sturing van organisaties doet toenemen en het risico aanwezig is dat daardoor meer middelen uitgaan naar het organisatorische of

beheersmatige domein, wat ten koste zou kunnen gaan van de middelen voor het professionele domein.

Uit een benchmarkonderzoek van Berenschot naar de relatie tussen schaal en overhead in het voortgezet onderwijs wordt de conclusie getrokken dat met het oog op de grootte van overhead grote scholen nauwelijks voordeliger uit zijn dan kleinere scholen. Andere factoren dan schaal kunnen er juist toe leiden dat grote scholen een relatief grote overhead hebben, met name als het gaat om uitgestrekte terreinen of veel locaties. Ook lopende processen kunnen een grote claim leggen op de omvang van het aantal aansturende en ondersteunende functies. Verder is de conclusie dat meer systematische aandacht voor de grootte van de overhead tijdens herstructurerings- of fusieprocessen weinig zin heeft.

Systematische aandacht voor de ideale grootte van de overhead op een afzonderlijke school is zeker zinvol. Het onderzoek wijst op de balans tussen de kwaliteit van het onderwijs en de grootte van de overhead. Dit is echter in het onderzoek niet uitgewerkt.

In Nederland was tot dusverre geen onderzoek gedaan naar de verdeling van primaire en secundaire onderwijsmiddelen. Dit vormde voor de Onderwijsraad aanleiding hiernaar onderzoek uit te zetten. Het Instituut Overheidsuitgaven voor Onderwijs (IOO) voerde het onderzoek uit. Uit het onderzoek kwam naar voren dat sinds 1990 de toename van het macrobudget voor de gehele onderwijssector vooral ten goede is gekomen aan secundaire onderwijstaken. De decentralisatie van taken en budgetten naar gemeentes, onderwijsinstellingen, schoolbesturen en onderwijsverzorgende instellingen leidde tot een toename van administratieve en beheerslasten op de lagere niveaus. Dit heeft er echter niet toe geleid dat secundaire budgetten op centraal niveau afnemen. In tegendeel, op centraal rijksniveau is er een toename van stelseltaken zichtbaar, zoals taken voor vernieuwingsimpulsen, beheer en studiefinanciering (Berdowski, 2004).

Op zich is een verschuiving van primaire naar secundaire bestedingskosten niet per definitie negatief, is de mening van de Onderwijsraad (2004). Secundaire kosten kunnen negatieve bureaucratie zijn, maar kunnen ook de kwaliteit van de primaire processen ten goede komen. Cruciaal is de vraag of de secundaire investeringen uiteindelijk ook tot een betere kwaliteit van de primaire onderwijsprocessen leiden. Een causale relatie tussen extra kosten voor secundaire processen en de kwaliteit van de primaire onderwijsprocessen is met dit onderzoek echter niet aangetoond.

De verkenning van de Onderwijsraad naar bureaucratisering in het onderwijs en de onderzoeksresultaten van het IOO waren voor de minister aanleiding de bureaucratie die niet productief is in kaart te brengen. Bureau Ecorys heeft vervolgens een instrument ontwikkeld waarmee de bureaucratie gemeten kan worden. Het meetinstrument is uitgetoetst in scholen voor voortgezet onderwijs. Bekeken is of de bureaucratie daar productief of contraproductief is. Daarvoor is een model ontwikkeld dat een integrale relatie legt tussen onderwijsprestaties en ingezette middelen (personeel, materiaal, enzovoort) en omgevingsfactoren (Blank, 2005). Daarmee krijgen scholen de kans om zich met andere scholen te vergelijken en kunnen daardoor van elkaar leren productiever te zijn en minder bureaucratisch.

Ook de Nederlandse organisatie van Wetenschappelijk Onderzoek NWO heeft in het kader van zijn programmering Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) een onderzoek in uitvoering naar de oorzaken en effecten van bureaucratisering in het primair onderwijs (Visscher, 2005). Het onderzoek is in september 2005 gestart en de dataverzameling zal in 2006 afgerond worden. Het richt zich op de omvang, aard, oorzaken en gevolgen van bureaucratisering in basisscholen. Daartoe worden in zestien Nederlandse basisscholen gevalstudies uitgevoerd. De resultaten daarvan worden aangevuld met vergelijkende casestudies in Italië en Duitsland, met studies in twee andere sectoren (welzijn en gehandicaptenzorg), en met onderzoek naar bureaucratie-indicatoren in 32 OECD-landen. Doel van het onderzoek is te komen tot aanbevelingen voor het overheidsbeleid en voor basisscholen.

Een inventarisatie van het buitenlandse onderzoek naar de verdeling tussen primaire en secundaire kosten en schaafeffecten leidt tot vergelijkbare resultaten met die het onderzoek van het IOO laten zien.

Hanushek (1996) toont in de VS aan dat de zogenoemde overige onderwijsuitgaven sterker stijgen dan de uitgaven aan onderwijsgevend personeel. Zo neemt het aandeel onderwijsgevend personeel in de totale onderwijsbegroting tussen 1960 en 1990 af van 61% tot 46%. Het is echter onduidelijk welke ontwikkeling hieraan ten grondslag ligt. Het is voorbarig om te spreken van toegenomen bureaucratie, omdat een deel van deze uitgaven ook direct gerelateerd is aan het primaire proces (zoals fondsen voor de gezondheid en pensioenen van leraren en de aankoop van boeken en lesmaterialen). Een deel ervan zou ook te maken kunnen hebben met de sterke groei van het speciaal onderwijs in die periode (Hanushek, 2003).

Brewer (1996) constateert in de staat New York dat de middelen die buiten het klaslokaal worden ingezet groeien. Het blijkt dat het daarbij vooral gaat om para-professionele middelen voor ondersteuning en niet voor de administratieve staf. Ook vindt Brewer geen duidelijk effect van administratie op de onderwijsproductiviteit. Er zijn volgens hem veel vooronderstellingen rond negatieve effecten van administratieve verplichtingen op schoolprestaties. Daarom is het van belang om hardere bewijzen te vinden over de relaties tussen kostenverdeling en schoolprestaties.

Odden & Busch (1998) vinden in tegenstelling tot Hanushek dat in vrijwel alle Amerikaanse staten en districten het percentage uitgaven aan onderwijzend personeel nog steeds rond de 60% ligt. Dit heeft waarschijnlijk te maken met verschillen in definitie, wat aangeeft hoe ingewikkeld het is om uitgaven aan primaire en secundaire processen goed te scheiden.

Volgens Odden & Busch (1998) gaat groei in het onderwijs al decennialang gepaard met uitbreiding en specialisatie; extra uitgaven worden in de meeste gevallen besteed aan gespecialiseerde docenten en andere hulpmiddelen voor leerlingen met bijzondere leerproblemen, meestal buiten het klaslokaal. De resultaten van deze extra inspanningen zijn echter vaak teleurstellend of onbekend.

Het efficiencycriterium kan niet los gezien worden van het effectiviteitscriterium, zoals hierboven al aangestipt. De volgende paragraaf gaat expliciet in op het onderzoek rondom het effectiviteitscriterium in relatie tot schaal, in termen van onderwijskwaliteit. Het onderwijskundige onderzoek biedt hier input voor.

Samenvatting

- Mintzberg (1979) toonde aan dat naarmate organisaties groter worden, de structuur en sturing van organisaties verder uitgewerkt is. Daarmee krijgt het organisatorische domein van bestuurders, dat zich richt op beheersmatige aspecten, relatief meer aandacht dan het professionele domein van beroepsbeoefenaren, dat zich richt op de primaire onderwijsprocessen.
- Een onderzoek dat de Onderwijsraad uitzette naar de verdeling van secundaire en primaire onderwijsuitgaven laat zien dat sinds 1990 de toename van het macrobudget voor de gehele onderwijssector vooral ten goede is gekomen aan secundaire onderwijstaken.
- Ook Amerikaans onderzoek toont al enkele decennia een groei van secundaire onderwijsuitgaven aan, bijvoorbeeld in de vorm van gespecialiseerde docenten en extra

hulpmiddelen voor zorgleerlingen die meestal buiten het klaslokaal worden ingezet. Problematisch is dat de opbrengsten van deze extra docenten en middelen vaak niet bekend zijn.

- In Nederland heeft het onderzoek naar de verdeling van secundaire en primaire onderwijsmiddelen inmiddels geleid tot de ontwikkeling van een bureaucratiemeter voor het voortgezet onderwijs en tot verder onderzoek in het basisonderwijs naar de omvang, de aard, de oorzaken en gevolgen van bureaucratisering.

5.3.2 Schaal en onderwijskwaliteit

Voor onderzoek naar de effecten van verschillen in schoolgrootte zijn we vooral aangewezen op buitenlandse literatuur. Stoel (1992) concludeert dat dergelijk onderzoek weinig eenduidige relaties oplevert tussen schoolgrootte en kwaliteit van het onderwijs.

In de Amerikaanse traditie van het schooleffectiviteitsonderzoek, maar ook in het Nederlandse effectiviteitsonderzoek, is schaalgrootte slechts een van de vele variabelen, vooral gebruikt als controlevariabele (Bickel & Howley, 2000). In deze onderzoeken wordt de omvang van de school slechts zelden gebruikt om belangrijke uitkomsten te voorspellen, bijvoorbeeld prestaties van leerlingen, zoals uitgedrukt in schoolprestatietoetsen. Zo stellen Scheerens en Bosker (1997) dat condities die nauw gelieerd zijn aan het primaire proces van leren en instructie grotere invloed hebben op de schoolprestaties van leerlingen dan schoolorganisatiefactoren. Dit onderzoek representeert het effectiviteitsonderzoek volgens de benadering van het zogenoemde doeleindenmodel. Het meest gebruikte criterium om effectiviteit te meten in dergelijk onderzoek is de doelgerichtheid van het primaire proces, uitgedrukt in toetsresultaten. Alle andere criteria op systeemtheoretisch niveau, zo ook de omvang van organisaties, is in deze opvatting ondergeschikt.

Luyten (1992), die in Nederland, Zweden en de Verenigde Staten onderzoek deed in het voortgezet onderwijs, vindt geen relatie tussen de omvang van de scholen en de kwaliteit van het onderwijs, uitgedrukt in leerlingprestaties. Van Gennip (1997) daarentegen vindt in zijn onderzoek naar onderwijskundig leiderschap en effectiviteit in basisscholen wél een relatie tussen de omvang van de school en leerlingprestaties. Op grotere scholen wordt beter gepresteerd in rekenen en taal dan op kleinere scholen.

Van Gennip ziet geen effect van de schoolomvang op de veranderingscapaciteit van scholen (1991). Dit wijkt af van eerdere bevindingen van Lauglo (1976), dat de innovatiebereidheid van leraren op kleine scholen groter is dan van leraren op grote scholen. Ook Bosker en Luyten (1992) vinden dat grotere scholen innovaties moeizamer gestalte kunnen geven dan kleine scholen. Kleinere scholen zijn verder gevorderd met innovatie dan middelgrote en grote scholen en kunnen beter veranderingen doorvoeren. Stoel (1992) brengt een nuancering aan. Grotere scholen in dunner bevolkte gebieden lijken effectiever te zijn dan kleinere scholen, terwijl in de meer verstedelijkte gebieden positieve en negatieve effecten van schoolgrootte op het functioneren van onderwijsgevend en leerlingen elkaar in evenwicht houden.

In de VS bestond eind jaren tachtig en begin jaren negentig grote aandacht voor schoolomvang. Vooral in het secundair onderwijs zijn grote kwantitatieve studies uitgevoerd, waaruit geconcludeerd wordt dat kleine scholen productiever en effectiever zijn dan grote scholen (Raywid, 1999). In deze studies zijn grote aantallen leerlingen, scholen en schooldistricten betrokken en is vastgesteld dat leerlingen op kleine scholen beter en meer leren dan op grote scholen (Lee & Smith, 1995), sneller examens halen (McMullan, Sipe & Wolf, 1994), tevredener zijn en minder uitvallen (Pittman & Haughwout, 1987). Stockard & Mayberry (1992) vinden dat leerlingen op kleine scholen minder gedragsproblemen hebben. Deze bevindingen gelden met name voor achterstandsleerlingen. Achterstandsleerlingen lijken voor succes afhankelijker te zijn van kleine scholen dan niet-achterstandsleerlingen (Lee & Smith, 1995). Bickel & Howley (2000), die de invloed van schoolomvang onderzochten op de prestaties van acht- tot elfjarigen, komen tot een vergelijkbare conclusie: het schoolsucces van achterstandsleerlingen wordt in kleine scholen gemaximaliseerd, terwijl het schoolsucces van niet-achterstandsleerlingen juist in grote scholen gemaximaliseerd wordt. En Watkins (1994) vindt dat de mate van participatie, samenwerking en coördinatie in kleine scholen groter is dan in grote scholen. De structuur van kleine scholen zou meer mogelijkheden bieden voor kwaliteitsonderwijs.

Andrews et al. (2002) geven een uitgebreid overzicht van de literatuur over schaal-effecten in het Amerikaanse onderwijs sinds 1980. Daarbij is gekeken naar het effect van de schaal van scholen en schooldistricten (die de administratie van meerdere scholen regelen) op schoolprestaties, rekening houdend met de onderwijskosten en achtergrondkenmerken van leerlingen. Uit onderzoek in de Amerikaanse staat Kentucky komen Borland & Howsen (2003) tot een optimale schaal

van 760 leerlingen. Borland & Howsen (2003) vinden verder een positief effect van concurrentie tussen scholen op de leerprestaties.

Ook Lee en Smith (1997) hebben onderzoek verricht naar het effect van schaal op leerprestaties en komen tot de conclusie dat voor middelbare scholen de optimale schoolgrootte ligt tussen 600 en 900 leerlingen. Bij minder dan 600 en meer dan 1.000 leerlingen lijken in ieder geval schaalnadelen op te treden. In het voortgezet onderwijs zouden vooral de resultaten van achterstandsleerlingen lager uitvallen in scholen met meer dan 1.000 leerlingen.

LeFevre & Hederman (2001) vinden dat schoolgrootte een krachtigere indicator is voor schoolprestaties dan klassengrootte. Hun onderzoek laat zien dat scholen met minder dan 300 leerlingen de beste prestaties laten zien op gestandaardiseerde tests (SAT en ACT).

Samenvatting

- In het Nederlandse en in het Amerikaanse effectiviteitsonderzoek wordt de omvang van de school maar zelden gebruikt om belangrijke uitkomsten te voorspellen. Schaalgrootte is in dergelijk onderzoek slechts een controlevariabele.
- In de VS is er vanaf eind jaren tachtig grote aandacht voor onderzoek naar schoolomvang. De uitkomsten werken in het algemeen positief uit voor kleine scholen. Algemeen wordt vastgesteld dat het schoolsucces voor achterstandsleerlingen in kleine scholen gemaximaliseerd wordt.
- Ook kunnen we constateren dat het onderzoek naar schaal en kwaliteit niet altijd eenduidige resultaten oplevert. Gebruik van verschillende indicatoren om schaal en onderwijskwaliteit te meten kunnen hier debet aan zijn. Andrews et al. (2002) merken in een overzichtsstudie naar schaaffecten op dat er helaas nog geen optimale evaluatiestudies van schaal in het onderwijs beschikbaar zijn, zodat nader onderzoek gewenst is.

5.3.3 Schaal en sociale cohesie

Wat zijn de effecten van de schaalvergroting op de sociale cohesie, ofwel de onderlinge verbondenheid tussen leerlingen (studenten, deelnemers) onderling en tussen leerlingen en docenten? Hebben personeel en leerlingen voldoende binding met elkaar en met de instelling om zich veilig te voelen? Werkt de schaalvergroting

belemmerend in het tot stand brengen of verbeteren van deze onderlinge verbondenheid? En welke oplossingen zijn denkbaar om eventuele effecten van schaalvergroting op de sociale cohesie, zoals anonimiteit en vervreemding, tegen te gaan? Deze paragraaf inventariseert het Nederlandse onderzoek en het buitenlandse onderzoek dat op deze vragen antwoorden zoekt.

Onderzoek van De Winter (2002) naar het welbevinden van leerlingen in het voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (de bve-sector) laat zien dat op relatief grote scholen het welbevinden van leerlingen in zijn algemeenheid lager lijkt te zijn dan op kleinere scholen. Voorts is de voorzichtige conclusie getrokken dat middelgrote scholen zowel voor leerlingen als voor docenten er het beste in lijken te slagen een context te creëren waarin zowel de behoefte aan persoonlijke bindingen als het ontplooiën van eigen initiatief en verantwoordelijkheid kan gedijen. Het onderzoek toont daarnaast aan dat organisatiekwaliteit moeilijker realiseerbaar is naarmate het aantal deelnemers toeneemt. Tegelijkertijd lijkt een 'kritische massa' nodig om ervoor te zorgen dat leerlingen en studenten niet te veel onder het vergrootglas komen te liggen. Binnen kleine eenheden kunnen relaties klaarblijkelijk ook te intensief en te beperkend werken.

Een onderzoek van Neuvel (2005) naar de veiligheid in de bve-sector geeft aan dat instellingsgrootte een negatief effect heeft op het veiligheidsgevoel van de docenten binnen de schoolmuren: hoe groter de instelling, hoe minder veilig de docenten zich voelen. Opvallend is dat dit niet geldt voor de onderwijsdeelnemers. Instellingsgrootte heeft wel een negatief effect op het veiligheidsgevoel van de deelnemers buiten het gebouw.

Een casusonderzoek van Baarda & Smets (2005) naar vormen van grootschaligheid in de verschillende onderwijssectoren toont met verschillende voorbeelden uit de onderwijspraktijk aan dat de sociale cohesie in grote onderwijsorganisaties onder druk staat. Ook laten de uitkomsten zien dat er steeds meer onderwijsorganisaties toe overgaan het onderwijs kleinschalig te organiseren. Dit neemt niet weg dat er in veel gevallen nog sprake is van een dusdanige omvang dat de onderlinge sociale verbondenheid onder druk staat. Hiervan enkele voorbeelden:

- Op een van de hogescholen is er een gebrekkige relatie tussen deelnemers en opleiding, ofwel tussen het personeel en de deelnemersgroep die de opleiding volgt. Het komt veelvuldig voor dat deelnemers acht of meer

docenten hebben voor twee lesdagen en dan ook nog onderwijs volgen in verschillend samengestelde onderwijsgroepen. De onderlinge binding is daardoor klein en de groepsstructuur zwak.

- Door alle fusiebewegingen is er weinig ruimte geweest voor inhoudelijke veranderingen van het voortgezet onderwijs. Er wordt nog te weinig rekening gehouden met de mogelijkheden van de leerling. De geborgenheid die in het basisonderwijs geboden wordt, lijkt in het voortgezet onderwijs te ontbreken.
- Afname van sociale cohesie speelt in het primair onderwijs minder en wordt ook minder in verband gebracht met het schaalvraagstuk dan in de overige sectoren.
- In het primair en voortgezet onderwijs wordt sociale cohesie meer in verband gebracht met opvoedingsvraagstukken en veiligheidsproblemen, terwijl sociale cohesie op hogescholen vooral geassocieerd wordt met samenhang in het programma en de organisatie van kleinschaligheid in de opleiding.
- In het voortgezet onderwijs is de omvang van het veiligheidsvraagstuk van scholen een afspiegeling van de omliggende samenleving. In een omgeving waar sociale controle groot is (en dat komt buiten de steden relatief vaak voor), is minder noodzaak tot het nemen van veiligheidsmaatregelen. Scholen binnen risicogebieden kunnen ook profiteren van veiligheidsmaatregelen. Niet alleen wordt de onveilige buitenwereld buitengesloten, ook leerlingen die zelf een veiligheidsrisico vormen (bijvoorbeeld omdat er een kans is dat zij wapens dragen) kunnen door een systematische veiligheidsaanpak beter worden gescreend. Er is overigens een merkwaardige paradoxale houding rond veiligheid. Aan de ene kant worden veiligheidsmaatregelen door externen beschouwd als teken van onveiligheid, terwijl directbetrokkenen – zowel personeel als leerlingen – juist veel voordeel zien in adequate veiligheidsoplossingen zoals een schoolpolitiepost of detectiepoortjes.

In de casus voortgezet onderwijs wordt het voordeel van kleinschaligheid binnen grootschaligheid benadrukt: “Binnen (brede) scholengemeenschappen met ongeveer tweeduizend leerlingen hebben ouders, leerlingen en personeel geen problemen met de omvang, mits de school in een aantal herkenbare organisatorische eenheden is opgedeeld.” Ook vrijwel alle hogescholen zijn bezig om het onderwijsproces kleinschalig te organiseren. De grote faculteiten worden opgebroken en kristalliseren opnieuw uit in kleinere ‘schools’ of kenniskringen. Het is gewenst dat bestuurders grootschaligheid van de instellingen met alle voordelen van dien voor

financiën, publieke invloed en personeelsbeleid, weten te combineren met kleinschaligheid en identificatiemogelijkheden.

Ook de werkgroep Dynamisering Beroepsonderwijs (Leijnse et al., 2004) wees erop dat kleinschaligheid op uitvoerend niveau winstgevend is in termen van sociale cohesie en veiligheid. “Als het beroepsonderwijs zich zo vernieuwt dat het daadwerkelijk meer aansluit bij de wensen van arbeidsmarkt en deelnemers en bovendien veel contextrijker wordt, zal het aantal zorgdeelnemers en het aantal deelnemers met veiligheidsproblemen afnemen.” Vernieuwende scholen – waar het onderwijs meer uitgaat van de leerling en van zijn competenties – zien dit nu reeds gebeuren. Naarmate het onderwijs meer gericht kan worden op de individuele loopbaan van de leerling, flexibeler en kleinschaliger kan worden opgezet en meer elementen van de reële beroepspraktijk bevat, kunnen gedrags- en leermoeilijkheden beter worden behandeld. De genoemde vernieuwing heeft gevolgen voor het debat over de schaalgrootte, volgens de werkgroep. “Als er onderwijs wordt aangeboden dat aansluit bij de wensen van deelnemers, meer maatwerk bevat en in regionaal overleg wordt ingebed in de contexten van bedrijf en beroep, zal dat bestuurlijk en administratief wellicht hier en daar een grotere schaal vergen, maar onderwijskundig een kleinschaliger en meer decentrale organisatie met zich meebrengen. De omvang van de beheerseenheid doet daarbij minder terzake dan de omvang van het docententeam en de leerlingengroep in een herkenbare en zelfstandige opleiding.”

Van Wieringen (2005) is van mening dat een kleinere organisatorische schaal waarschijnlijk meer mogelijkheden biedt voor de vorming van sociaal kapitaal en voor een uitbouw van de cultureel-educatieve taak van het hoger onderwijs. Ook de introductie van lectoren kan hiertoe bijdragen, omdat daarmee het rolmodel van de docent een plek kan veroveren.

Amerikaans onderzoek laat vooral zien dat relatief kleine scholen een veilige omgeving creëren voor leerlingen en docenten, dat het percentage uitvallers relatief laag is, dat docenten en leerlingen of studenten elkaar kennen en vertrouwen, dat het aantal gediplomeerden hoger is en dat relatief meer studenten doorstromen naar hoger onderwijs (Cotton, 2001). De kleine scholen creëren een omgeving waar leerlingen, docenten en ouders deel zijn van een gemeenschap en meer betrokken zijn bij de school.

Onderzoek in de VS toont ook aan dat het aantal incidenten op grote scholen relatief hoger is dan op kleine scholen. Op kleine scholen bedraagt het percentage

incidenten 38%, op middelgrote scholen 60% en op grote scholen 89% (Kent et al., 2002).

Lee en Smith (1994) tonen aan dat relatief kleine scholen hechtere docententeams hebben. Binnen relatief grote scholen is de onderlinge verbondenheid gefragmenteerd en wordt vooral gestuurd op formele regels en gereguleerd gedrag.

Samenvatting

- Het onderzoek van Baarda & Smets (2005) toont voor alle onderwijssectoren in mindere dan wel in meerdere mate aan dat er een relatie bestaat tussen sociale cohesie en binding enerzijds en omvang van eenheden waarin studenten en docenten werken anderzijds. Grootschaligheid op het uitvoerend niveau kan als probleem ervaren worden, terwijl er van kleinschalige overzichtelijke eenheden juist een positief effect lijkt uit te gaan op de onderlinge binding tussen deelnemers en docenten.
- Met name het buitenlandse onderzoek toont steeds vaker het bewijs dat leerlingen of studenten en professionals gebaat zijn bij kleine organisatorische eenheden waar studenten en docenten elkaar kennen.

De vraag is vervolgens wat de opbrengst van de investeringen van de overheid in de onderwijsschaalvergroting is. Wat leert het kostendoelmatigheidsonderzoek en het onderzoek naar onderwijskwaliteit en sociale cohesie in relatie tot dit vraagstuk ons hierover?

Alvorens de opbrengsten van deze verkenning vast te stellen, plaatsen we de onderwijsschaalvergroting in een breder maatschappelijke en economisch perspectief.

5.4 Ontwikkelingen schaalvergroting in maatschappelijk en economisch perspectief

Algemeen kan gesteld worden dat onderwijs een belangrijke voorwaarde is voor economische ontwikkeling. Onderwijs leidt tot verhoging van de kwaliteit van het arbeidsaanbod. Hierdoor stijgt de arbeidsproductiviteit en neemt de economische groei toe. De opvatting dat een goed onderwijssysteem en een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt noodzakelijk zijn voor de economische ontwikkeling van Nederland, is inmiddels algemeen aanvaard.

Goed onderwijs wijst op een goede kwaliteit van onderwijs. Hanushek en Kim (2001) benadrukken de invloed van kwaliteit van het onderwijs op economische groei. Zij trekken in hun studie hiernaar de conclusie dat in landen die een standaarddeviatie hoger scoren op een cognitieve vaardigheidstoets (wiskundetoets) de economische groei gemiddeld 1% groter is. Zij betogen verder dat de kwaliteit van onderwijs een grotere invloed op economische groei heeft dan de kwantiteit (het aantal jaren onderwijs).

De Groot en Maassen van den Brink (2003) wijzen op de vermeende voordelen van concurrentie tussen onderwijsinstellingen. Het onderwijs zou meer marktgericht moeten werken. Concurrentie zou, zo benadrukken zij, niet alleen de kwaliteit van het onderwijs kunnen verbeteren en de keuzevrijheid van ouders en leerlingen kunnen vergroten, maar ook de doelmatigheid van het onderwijs ten goede kunnen komen. Zij betogen dat de schaalvergroting en fusies die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden de keuzevrijheid en de mogelijkheden tot marktwerking in het onderwijs juist beperken. De regionale en onderwijsmonopolies in het voortgezet, maar vooral in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs zijn vooral ontstaan als gevolg van deregulering in het onderwijs. Ook Dronkers (2005) betoogt dat onderwijsinstellingen effectiever worden door concurrentie. Hij pleit ervoor dat onderwijsinstellingen weer opgebroken worden in kleinere bestuurlijke eenheden, zodat er binnen een regio meerdere aanbieders van eenzelfde onderwijstype zijn en er dus concurrentie om leerlingen en leerkrachten kan ontstaan. Daarmee pleit hij niet voor kleinere scholen, maar wel voor kleinere besturen of aanbieders.

Kent et al. (2002) tonen met onderzoek aan dat sprake is van significant 'diseconomies in large facilities' en dat grote scholen vergeleken met kleine scholen niet de beste garantie vormen voor goed onderwijs of opvoeding van leerlingen of studenten. Grote scholen zijn duur voor de deelnemers, de gemeenschap en de overheid vanwege vele verborgen kosten. Zo noemt het onderzoek de hogere administratieve overhead, de reiskosten en de kosten voor veiligheidsmaatregelen. Andere kosten van grote scholen zijn subtieler: een lager aantal gediplomeerden, meer geweld en vandalisme, hogere absenties en een lagere tevredenheid onder docenten. Schoolverlies heeft enorme sociale en financiële gevolgen voor gemeenschap en maatschappij: meer criminaliteit, meer geweld op school, meer gezinnen die ondersteuning nodig hebben en het grote aantal studenten dat de talenten niet ten volle benut.

5.5 Conclusies, onderzoeksagenda en aanbevelingen

De vraag is vervolgens: wat is de opbrengst van de investeringen van de overheid in de onderwijsschaalvergroting? Wat levert het onderwijsdoelmatigheidsonderzoek en het onderzoek naar bureaucratisering en secundaire uitgaven ons op in termen van kosten en baten? En wat levert het onderzoek naar kwaliteit en sociale cohesie in dit kader op? Welke onderzoeksstimulansen vragen aandacht?

Het besproken onderzoek laat zien dat de criteria waarop het schaalvraagstuk in termen van kosten en baten getoetst kan worden niet altijd als drie apart afgebakende criteria besproken kunnen worden. De samenhang tussen de drie criteria, met name in het kostendoelmatigheidsonderzoek, is evident. In deze slotparagraaf worden de drie criteria meer in samenhang besproken.

Meer algemeen is de conclusie dat empirisch bewijs voor de gewenste en ongewenste effecten van schaalvergroting, op grond waarvan we uitspraken kunnen doen over de kosten en baten van de schaalvergroting, niet zonder problemen is. Als we kijken naar het onderzoek naar de effecten van schaalverschillen, valt op dat dit onderzoek, zeker in Nederland, niet altijd voorhanden is en ook niet altijd eenduidige resultaten oplevert. Een mogelijke verklaring hiervoor kan gezocht worden in factoren van methodologische aard. Allereerst is er de factor schaalgrootte. Onderzoekers hanteren verschillende groottecategorieën om groot en klein te definiëren. Daarbij krijgt schaal een andere betekenis als het op een verschillend niveau gedefinieerd is. Wordt de schaal van vestigingen of locaties bedoeld, of de schaal van een gehele school bestaande uit meerdere vestigingen? Of gaat het om de bestuurlijke schaal? Afgezien van de definitie van schaal worden ook verschillende definities gehanteerd van ogenschijnlijk dezelfde afhankelijke variabelen waaraan schaalgrootte gerelateerd is. Gaat het om effecten op het niveau van de organisatie (onder meer doelmatigheid, innovatieve vermogen) of gaat het om effecten op het niveau van het onderwijsleerproces of onderwijsaanbod? Ten slotte zijn er de effecten op het niveau van de leerlingen, onder meer schoolprestaties en sociaal-emotioneel welbevinden. Het is mogelijk dat in verschillende onderzoeken verschillende interveniërende, niet gecontroleerde factoren ook van invloed zijn op de effecten. De resultaten moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden (zie ook: Van de Venne, 2002).

Zeker het kostendoelmatigheidsonderzoek in relatie tot de schaalvergroting, zowel in Nederland als daarbuiten, is nog te beperkt om over de kosten en baten harde

uitspraken te kunnen doen. Het beschikbare onderzoek is wel redelijk unaniem over de uitkomst dat sprake is van een U-vormige relatie tussen kosten en schaal. Schaalvergroting leidt eerst tot een afname van de netto kosten per leerling, maar vanaf een gegeven moment slaat dat om in een toename. Dit leidt tot indicaties voor een optimale schaal. Dit betekent ook dat er sprake is van een zogenoemd plafond. Complicerend in het bepalen van een optimum is echter dat tal van factoren ervoor kunnen zorgen dat een optimum kan variëren. Afhankelijk van bijvoorbeeld schooltype, type leerlingenpopulatie (achterstandsleerlingen of niet-achterstandsleerlingen), of afhankelijk van waar een school gesitueerd is (stad of platteland) kan sprake zijn van een ander optimum. Bovendien kan een optimum ook variëren afhankelijk van wat je als opbrengst van onderwijs definieert. Is de onderwijsopbrengst kwaliteit, uitgedrukt in aantal gediplomeerden, of in testscores? Of omvat onderwijskwaliteit ook meer sociaal-emotionele vormingsdoelen die verwijzen naar sociale cohesie?

Vooralsnog pleit de verkenning over het kostendoelmatigheidsonderzoek ervoor om nader onderzoek te verrichten naar kostendoelmatigheid en daarbij meer geavanceerde onderzoekstechnieken in te zetten, onder meer de zogenoemde '*stochastic frontier analysis*', waarmee expliciet schaaleffecten berekend kunnen worden.

Voor het onderzoek naar het effect van de manier waarop middelen in scholen worden ingezet zijn grondige evaluaties nodig van de effectiviteit van onderwijsbeleid, bijvoorbeeld met behulp van experimentele onderzoeksprojecten (zie ook: Oosterbeek, 2001). Niet alleen de onderwijs economie, maar ook de onderwijskunde zal hieraan een bijdrage moeten leveren. Een interdisciplinaire aanpak is te adviseren.

Verder kan op basis van het Nederlandse onderzoek van het IOO, waarin een verschuiving van primaire naar secundaire onderwijsuitgaven aangetoond werd – maar ook op basis van soortgelijke uitkomsten uit buitenlands onderzoek – voorlopig geconcludeerd worden dat de secundaire onderwijskosten toenemen. Het lijkt erop dat daardoor de primaire onderwijsprocessen tekortgedaan worden. Ook zijn nog geen harde conclusies te trekken, omdat een relatie met mogelijke baten of kosten op het criterium onderwijskwaliteit ontbreekt. Mogelijk is de schaalvergroting een factor in de toename van de secundaire onderwijsuitgaven. Ook voor deze stelling ontbreken harde bewijzen. Er is slechts sprake van een indicatie in die richting. Dit gegeven pleit voor verder onderzoek. Blank (2005) biedt met de ontwikkeling van een bureaucratiemeter voor scholen in het voortgezet onderwijs hierin een belangrijke aanzet. Met deze bureaucratiemeter krijgen scholen de kans om

zich met andere scholen te vergelijken en daardoor van elkaar te leren productiever te worden en minder bureaucratisch. Ook Visscher (2005) biedt met een onderzoek naar oorzaken (onder meer schaal) en effecten van bureaucratisering in het primair onderwijs op dit moment een zinvolle aanzet in verder onderzoek.

De vraag is of de verbreiding van monitoring en benchmarkonderzoek nieuwe kansen biedt aan het doelmatigheidsonderzoek in samenhang met effecten van bureaucratisering en schaal. Benchmarking voor doelmatigheidsonderzoek is vooral van belang, omdat prestatievergelijking uitdrukking is van een nieuwe besturingsfilosofie waarin doelmatigheid een centrale plaats heeft. Benchmarking heeft echter niet meer dan een signalerende functie. Diepgravender onderzoek naar de doelmatigheid en naar de verschillen tussen instellingen zal noodzakelijk zijn om tot een gefundeerde evaluatie van instellingen te komen. Schaalfactoren en bureaucratiseringsfactoren zullen nadrukkelijk in dergelijk onderzoek betrokken moeten worden om met meer zekerheid en genuanceerder te kunnen vaststellen of het onderwijs vanuit doelmatigheidsoogpunt gezien baat vindt bij een grote schaal of dat kleinschaligheid op uitvoerend niveau daarvoor effectiever is.

Wat levert onderzoek over de onderwijskwaliteit in relatie tot schaal op in termen van eventuele baten? In Nederland is hard bewijs dat een grote schaal een negatief effect heeft op de onderwijskwaliteit, uitgedrukt in schoolprestaties, niet geleverd. Het omgekeerde – dat een kleine schaal een positief effect heeft op onderwijskwaliteit – is evenmin hard aangetoond. In de VS daarentegen is hiervoor meer bewijs geleverd: relatief kleine scholen hebben een positief effect op de leerresultaten van leerlingen of studenten. Met name bij achterstandsleerlingen is dit effect proportioneel.

In het Nederlandse en in het Amerikaanse effectiviteitsonderzoek wordt de omvang van de school maar zelden gebruikt om belangrijke uitkomsten te voorspellen. Schaalgrootte is in dergelijk onderzoek slechts een controlevariabele. Dit pleit ervoor meer vanuit een systeemtheoretische benadering het onderzoek rondom schaal op te zetten. In een dergelijke benadering is schaal een expliciete factor om onderwijskwaliteit te voorspellen.

Wat levert het onderzoek naar sociale cohesie in relatie tot schaal in termen van kosten en baten op? Op basis van het geïnventariseerde onderzoek in deze verkenning kunnen we concluderen dat er steeds meer aanwijzingen zijn dat het principe 'klein binnen groot' ten goede komt aan het welbevinden van leerlingen of studen-

ten en professionals. Toch zijn hardere bewijzen nodig om de opbrengsten van dit concept vast te kunnen stellen. Dat pleit ervoor om het onderzoek naar kleinschaligheid binnen grootschaligheid voort te zetten.

Noot

1. Zie ook: Venne, L. van de (2002) en Onderwijsraad (2004).

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, 2003a. *Handreiking meten van doelmatigheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer, 2003b. *Technieken voor het meten van doelmatigheid*. Internet: www.rekenkamer.nl (29-10-2003).
- Andrews, M., Duncombe, W. & Yinger, J., 2002. Revisiting economies of size in American education: are we any closer to a consensus? *Economics of Education Review*, 21 (3), 245-262.
- Baarda, R. & Smets, P., 2005. *Groot groeien in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Blank, J.L.T. et al., 2002. Tussen bureau en bed: de relatie tussen overhead en productie van Nederlandse ziekenhuizen. *Openbare Uitgaven*, 34 (6), 308-314.
- Blank, J. et al., 2005. *Bureau of lessenaar: een onderzoek naar de meting van bureaucratie in onderwijsinstellingen*. Rotterdam: Ecorys Arbeid & Sociaal Beleid.
- Borland, M.V. & Howsen, R.M., 2003. An examination of the effect of elementary school size on student academic achievement. *International Review of Education*, 49 (5), 463-474.
- Brewer, D.J., 1996. Does more school district administration lower educational productivity? Some evidence on the "administrative blob" in New York public schools. *Economics of Education Review*, 15 (2), 111-124.
- Canton, E. & Webbink, D., 2004. *Prestatieprikkels in het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: CPB, Document 49, januari 2004.
- Cotton, K., 2001. *New small learning communities: findings from recent research*. Portland, OR: Northwest Regional Education Laboratory.
- Crawford, I., Klemm, A. & Simpson, H., 2003. Measuring public sector efficiency. In: R. Chote, C. Emmerson & H. Simpson, ed. *The IFS Green Budget: January 2003*. Londen: Institute for Fiscal Studies.
- Dronkers, J., 2006. Hoe kunnen we minder talent onbenut laten. Zie: <http://www.volkskrantblog.nl/pub/blogs/entry.php?id=28054>
- Gennip, H. van, 1997. *Onderwijskundig leiderschap en effectiviteit van basisscholen: secundaire analyse van het PRIMA-cohortonderzoek 1994-1995*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste wetenschappen.
- Gennip, H. van, 1991. *Veranderingscapaciteiten van basisscholen: onderzoek naar de functie van veranderingscapaciteiten binnen het innovatieproces basisonderwijs*. Nijmegen: Instituut voor

- Toegepaste Sociologie (dissertatie).
- Goudriaan, R., Jongbloed, B. & Ingen, D.C. van, 1998. *Kostendeterminanten en doelmatigheid van het Nederlands hoger onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H., 2002. Marktwerving in het funderend onderwijs. *Economisch-Statistische Berichten*, 87 (4370), 548-550.
- Grosskopf, S. et al., 2000. Input regulations and allocative efficiency in U.S. public schools. In: J.T.L. Blank, ed. *Public provision and performance: contributions from productivity and efficiency measurement*, p.175-190. Amsterdam: Elsevier.
- Hanushek, E.A., 1996. Outcomes, costs and incentives in schools. In: E.A. Hanushek & D.W. Jorgenson, ed. *Improving America's schools, the role of incentives*, p. 29-52. Washington DC: National Academy Press.
- Hanushek, E.A., 2003. The failure of input-based schooling policies. *Economic Journal*, 113 (485), F64-F98.
- Hanushek, E.H. & Kim, D., 1995. *Schooling, labor force quality, and economic growth*. NBER Working papers 5399, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Houtveen, A.A.M. et al., 1999. *Schaal- en autonomievergroting in het primair onderwijs*. Utrecht: Universiteit Utrecht/ ISOR.
- Ingen, D.C. van, Buurman, M.W.J.M. & Willemsen, S.P., 2000. *Productiviteit in OCenW-sectoren*. Zoetermeer: IOO.
- Ingen, D. van, 2003. *Kosten- en productiestructuren in de Bve-sector*. Mimeo.
- Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, 2003. *Bureaucratisering en schaaufactoren in het onderwijs*. Rapport ten behoeve van de Onderwijsraad.
- Kent, B. et al., 2002. *Dollars and sense: the cost effectiveness of small schools (2002)*. Ohio: KnowledgeWorks Foundation.
- Lauglo, L., 1976. Upper-secondary teachers in Norway: organizational participation and its correlates. *Comparative Education*, (12) 2, pp. 93-98.
- Lee, V.E. & Smith, J.B., 1997. High school size: which works best and for whom? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19, 205-227.
- Lefevre, A.T. & Hederman, R.S., 2002. *Report card on American education: a state-by-state analysis*. Washington DC: American Legislative Exchange Council.
- Leuven, E. et al., 2003. *The effect of extra funding for disadvantaged students on achievement*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Scholar working paper 39/03.
- Leijnse, F., Vos, J.W. & Geelhoed, J., 2004. *Eindrapportage Werkgroep Dynamiseren Beroepsonderwijs*. Den Haag: Innovatieplatform.
- Luyten, J.W., 1992. Schoolgrootte en leerlingprestaties. In: R.J. Bosker, J.W. Luyten, W.G.R. Stoel & G. van der Wal, red. *Schoolgrootte, effectiviteit en de basisvorming* (pp. 21-42). Enschede: Universiteit Twente.
- McMullan, B.J., Sipe, C.L. & Wolfe W.C., 1994. *Charter and student achievement: early evidence from*

- school restructuring in Philadelphia. Philadelphia: Center for Assessment and Policy Development.
- Merkies, A.H.Q.M., 2000. Economies of scale and school consolidation in Dutch primary school industry. In: J.L.T. Blank, ed. *Public provision and performance: contributions from productivity and efficiency measurement*, p.191-218. Amsterdam: Elsevier.
- Mintzberg, H., 1979. *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International Inc.
- Neuvel, J., 2005. *Monitor sociale veiligheid in de BVE-sector 2004. Deel 1: Deelnemers; Deel 2: Personeel; Deel 3: Beleid*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen.
- Odden, A. & Busch, C., 1998. *Financing schools for high performance: strategies for improving the use of educational resources*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Onderwijsraad, 2004. *Bureaucratisering in het onderwijs*. Onderwijsraad: Den Haag.
- Onderwijsraad, 2005. *Variëteit in schaal*. Onderwijsraad: Den Haag.
- Oosterbeek, H., 2001. *Voortschrijdend inzicht*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Pittman, R.B. & Haughwout, P., 1987. Structure and process in modern society: influence of high school size on dropout rate. *Educational evaluation and policy analysis*, 9 (4), 337-343.
- Raywid, M.A., 1998. Small schools: a reform that works. *Educational Leadership*. (55) 4, 34-39.
- Rice, E.M. & Schneider, G.T., 1994. A decade of teacher empowerment: an empirical analysis of teacher involvement in decision making, 1980-1991. *Journal of Educational Administration*, 32 (1), pp. 43-58.
- Scheerens, J. & Bosker, R., 1997. *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Pergamon Science.
- Stockard, J. & Mayberry, M., 1992. *Effective educational environments*. Newbury Park, CA: Corwin Press Inc.
- Stoel, W.G.R., 1992. Schoolgrootte, kosten en kwaliteit: een literatuuronderzoek. In: R.J. Bosker et al., red. *Schoolgrootte, effectiviteit en de basisvorming*. Enschede: Universiteit Twente, Onderzoekscentrum Toegepaste Onderwijskunde.
- Torre, A.G.J. van der & Kuhry, B., 1990. De doelmatigheid van het algemeen voortgezet onderwijs. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 15 (20), pp. 89-103.
- Venne, L. van de, 2002. *Schaal in het primair onderwijs: een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit*. Amsterdam: Thela Thesis (dissertatie).
- Watkins, M.A. & Plaumm P.E., 1994. *Schools in schools*. Paper presented on a conference. Florida: Smart Schools.
- Wieringen, A.M.L., 2005. *Lezing ter gelegenheid van de uitreiking van de Onderwijs- en onderzoeksprijs 2005 aan de Erasmus Universiteit*.
- Winter, M. de, 2003. *Niet te groot en niet te klein: effecten van schaalgrootte op het welbevinden van jongeren*. Utrecht: NIZW.

6. Investeren of herstellen

Marcel Moes, en Arjen Edzes, Centrum voor Arbeid en Beleid, Groningen

6.1 Inleiding

De RMO wil de plausibiliteit onderzoeken van de veronderstelling dat 'sociale investeringen' meer effect sorteren en goedkoper zijn dan allerlei vormen van 'herstelbeleid'. De belangrijkste kenmerken van sociale investeringen zijn dat ze zijn gericht op:

- 1) 'iedereen' of op een zeer brede groep,
- 2) het voorkomen van problemen,
- 3) het tot stand brengen en onderhouden van een reguliere, breed toegankelijke infrastructuur.

In deze notitie beschouwen wij de Sociale Werkvoorziening als case voor de veronderstelling van de raad. De Sociale Werkvoorziening voldoet aan zeker twee criteria: zij is gericht op een brede doelgroep, namelijk personen die nog niet de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn, en zij is gericht op het onderhouden van een reguliere, breed toegankelijke infrastructuur, de SW-bedrijven.

Lastiger is het met het tweede uitgangspunt van sociale investeringen, het voorkomen van problemen: welke problemen worden voorkomen door reguliere gesubsidieerde arbeid in te richten voor ongeveer 90.000 arbeidsgehandicapten met een begrotingslast voor het Rijk van 2,2 miljard euro? Wij zullen later uitgebreid op

deze vraag terugkomen en veronderstellen nu dat de Sociale Werkvoorziening aangemerkt kan worden als een sociale investering.

De volgende vragen stellen wij in deze notitie centraal:

1. Op welke wijze kunnen concepten als 'sociale investeringen' en 'herstelbeleid' (modelmatig) worden geoperationaliseerd en toegepast op de sector van de Sociale Werkvoorziening?
2. Kan een cijfermatige onderbouwing worden gegeven van de begrippen en definities die in de eerste vraagstelling zijn geoperationaliseerd?

6.2 Onderzoekskader

6.2.1 Begrippen, definities en veronderstellingen

De RMO onderkent verschillende vormen van preventie, variërend van primaire, secundaire en tertiaire preventie. Binnen dit spectrum waardeert de Raad sociale investeringen in hoofdzaak met primaire interventie. Naar analogie met de gezondheidszorg gaat het hierbij om het wegnemen van oorzaken voor ziekten bij een nog gezonde populatie ter voorkoming van het optreden van deze ziekten. Zoals gezegd wil de raad de *plausibiliteit* onderzoeken van zijn vermoeden dat sociale investeringen, die vergelijkbaar zijn met primaire interventie, uiteindelijk effectiever en goedkoper zijn dan allerlei vormen van 'herstelbeleid'. Een gelukkig bijverschijnsel van een sociale investering, zo concludeert de RMO, is dat de effecten meervoudig zijn, dat wil zeggen dat ze zich, bedoeld en onbedoeld, voordoen op meer terreinen.

De begrippen 'sociale investeringen', 'primaire interventie' en 'ziekten' zijn echter lastige concepten en begrippen wanneer ze worden toegepast op de Wsw-sector. Twee elementen spelen in deze discussie op de achtergrond een belangrijke rol:

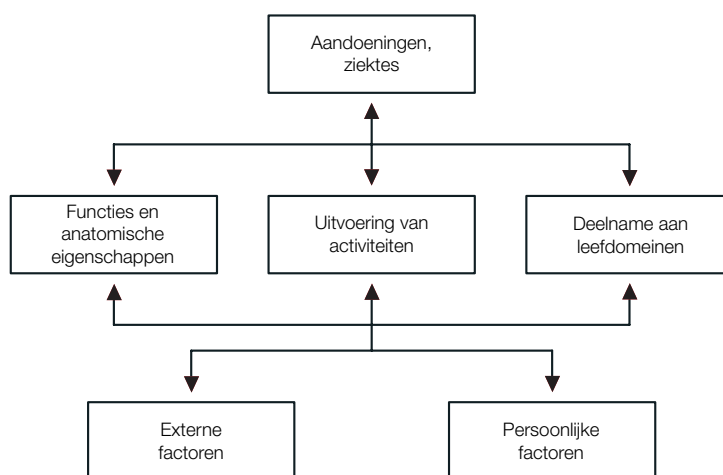
1. Sociale investeringen lijken in hoge mate subjectief en politiek-ideologisch bepaald. In het geval van ziekten en fysiologische aandoeningen is het eenvoudiger om objectief het 'kwaad' vast te stellen dan bij maatschappelijke verschijnselen als werkloosheid, participatiegedrag, sociale uitsluiting, enzovoort.
2. De verantwoordelijkheidskwestie speelt nadrukkelijk een rol: wie is verantwoordelijk voor het welzijn van de burger, de overheid of het individu? Werden tot voor kort risico's van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid als een collectieve verantwoordelijkheid gezien, waarbij het individu bui-

ten zijn handelen om slachtoffer is geworden van externe ontwikkelingen, tegenwoordig wordt het risicoschap bij de individuele burger neergelegd vanuit het idee dat risico's daar moeten worden neergelegd waar de handelingsmogelijkheden van actoren het grootst zijn.

Over deze discussie stappen wij heen, hoewel het verderop duidelijk zal worden dat de motieven van de overheid om zich met arbeidsgehandicapten te bemoeien in de tijd zijn gaan verschillen. Motieven die te maken hebben met veranderende opvattingen en waarden ('emancipatie', 'zelfsturing', 'eigenrisicoschap').

Dat neemt niet weg dat het spanningsveld tussen in de persoon gelegen gezondheidskwesties en sociale omstandigheden ook internationaal gezien een twistpunt is. Zo hanteert de wereldgezondheidsorganisatie (WHO) het volgende conceptueel model om het begrip handicap in kaart te brengen.

Figuur 6.1: ICF-model



Dit model staat bekend als het ICF-model (WHO, 2001). Cruciaal in dit model is dat de handicap noch eenzijdig kan worden verklaard als gevolg van gezondheidstoornissen, noch als volledig veroorzaakt door de onaanpassing van de maatschappij aan de eisen van personen met een handicap; 'gehandicapt worden' wordt gezien als het resultaat van het voortdurende samenspel tussen de gezondheidstoestand van een persoon (in de ruimste zin van het woord) en de (externe en interne) contextuele factoren.

De term 'handicap' is uit het model verdwenen. Het menselijk functioneren wordt gezien in het licht van een wisselwerking, een complexe relatie tussen een aandoening of ziekte enerzijds en de externe en persoonlijke factoren anderzijds. De wisselwerking tussen al deze factoren heeft een dynamisch karakter: veranderingen in één aspect of factor kunnen veranderingen teweegbrengen in andere daaraan gerelateerde aspecten of factoren. De interacties zijn specifiek en staan niet in een voorspelbare een-op-eenrelatie tot elkaar. Deze complexe wisselwerking kan leiden tot het 'gehandicapt worden' van een persoon. Het gehandicapt worden komt tot uiting in een drietal dimensies (zie figuur 6.1):

- Functies en anatomische eigenschappen: problemen op dit niveau worden wel aangeduid als 'stoornissen';
- Uitvoering van activiteiten: problemen op dit niveau zijn beperkingen in het uitvoeren van activiteiten;
- Deelname aan leefdoelgebieden: problemen op dit niveau worden wel aangeduid als participatieproblemen.

Iemand's functionele gezondheidstoestand wordt zowel beïnvloed door factoren buiten het individu (externe factoren) als door factoren binnen het individu (persoonlijke factoren).

De categorie externe factoren bevat alle externe factoren die deel uitmaken van de omstandigheden waarin iemand leeft. Deze factoren kunnen een positieve of negatieve invloed hebben op de participatie van het individu als lid van de samenleving op het uitvoeren van activiteiten van het individu of op de functies en anatomische eigenschappen.

In het geval van de Sociale Werkvoorziening ligt de nadruk op werk als dé externe factor die van invloed is op de drie dimensies van de functionele gezondheidstoestand volgens de bovenstaande indeling.

6.2.2 Werkvoorziening voor arbeidsgehandicapten: een geschikte case?

Korte historie

De geschiedenis van de Sociale Werkvoorziening laat zich in het kort karakteriseren als een geleidelijke ontwikkeling van werkverschaffing voor langdurig werklozen tegen een zeer bescheiden loon tot volwaardige werkgelegenheid tegen functiebeloning voor diverse categorieën gehandicapten. De eerste Wet sociale werkvoorziening dateert van 1 januari 1969 en legt de verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van werkgelegenheid onder aangepaste omstandigheden bij de

gemeentelijke overheid. Tot medio jaren negentig groeide het werknemersbestand gestaag van 30.000 in 1969 tot 85.000 in 1995. De enige substantiële wetsverandering in die periode is de wijziging in 1988, waarbij van een openeinde-financiering (het Rijk financierde via subsidies aan de gemeente) naar budgetfinanciering werd overgestapt.

De periode van 1994 tot aan 1998 geldt als de stroomlijningsfase van de gesubsidieerde arbeid, waarbij de toekomstbestendigheid van de Wsw onder de loep werd genomen door onder meer de commissie-Houben. Twee problemen werden gesignaleerd. In de eerste plaats de verwarring van verantwoordelijkheden tussen Rijk, gemeenten en SW-bedrijven, en in de tweede plaats de vervaging van doelgroepen in relatie tot overige doelgroepen van gesubsidieerde arbeid (onder meer de toenmalige JWG en banenpool). Als doelstelling van de stroomlijning formuleerde het kabinet dat het instrumentarium van de gesubsidieerde arbeid randvoorwaarden moet bieden voor een activerend beleid, zodanig dat een omvangrijke groep werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt meer kansen op inschakeling wordt geboden.

De stroomlijning leidde tot een nieuwe Wet op de sociale werkvoorziening die in 1998 is ingevoerd. Ten opzichte van de voorgaande wet- en regelgeving zijn drie wijzigingen van belang. In de eerste plaats is voor het eerst de uitstroom naar regulier werk en/of het werken bij reguliere werkgevers een nadrukkelijke doelstelling van beleid. Daarvoor worden in de Wsw van 1998 drie instrumenten ingericht:

- *beschermde werken (beschut werken)*: werken onder aangepaste omstandigheden binnen zogenaamde SW-bedrijven;
- *detachering*: werken onder aangepaste omstandigheden bij reguliere werkgevers op basis van een inleenvergoeding;
- *begeleid werken*: werken onder aangepaste omstandigheden bij reguliere werkgevers, onder een regulier arbeidscontract met loonkostensubsidie.

In de tweede plaats worden met de invoering van de wet in 1998 de sturingsmogelijkheden van de gemeenten vergroot door een knip aan te brengen in de bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheid enerzijds en de uitvoering van het beleid in SW-bedrijven anderzijds. Concreet betekent dit dat gemeenten meer instrumenten en juridische mogelijkheden hebben gekregen om de uitvoering van de Wsw door anderen te laten verzorgen dan door het 'eigen SW-bedrijf'.

In de derde plaats geschiedt het onderzoek ten behoeve van de indicatiestelling niet meer door de gemeente zelf – zoals voor 1998 gebruikelijk was – maar door een onafhankelijke commissie die de gemeente adviseert. De indicatiecommissie adviseert niet alleen over de ernst van de handicap, maar ook over het soort instrument (begeleid werken, beschermd werken en/of detachering). Nieuw is ook de periodieke herindicatie voor de nieuwe instromers: voor iedereen die na 1998 de Wsw instroomt, wordt telkens na een periode van een paar jaar gekeken of de indicatiestelling nog steeds de juiste is. De periodieke herindicatie benadrukt daarmee de ontwikkelingsmogelijkheden van de werknemer: de arbeidshandicap is niet statisch, én gaandeweg – als gevolg van externe omstandigheden – kan de functionele gezondheidstoestand van de werknemer veranderen.

Modernisering van de Wsw: de huidige stand van zaken

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2001 in een evaluatie van de Wsw van 1998 dat er nog steeds weinig terechtkomt van het streven om Wsw-werknemers uit te laten stromen naar regulier werk (Tweede Kamer, 2001). Door de bedrijfseconomische belangen van de SW-bedrijven krijgt het behouden van de betere werknemers in de praktijk vaak voorrang. Verder concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de indicatiestelling in de praktijk onvoldoende objectief en onafhankelijk is. De laatste conclusie luidde dat de beoogde lokale regie door gemeenten nauwelijks tot stand is gekomen.

In 2003 nam het kabinet het besluit om de Wsw te moderniseren. In een eerste fase is de indicatiestelling overgeheveld naar de Centra voor Werk en Inkomen (per 1 januari 2005). Dit zou de onafhankelijkheid van de indicatiestelling verder moeten waarborgen. In de tweede fase worden met ingang van 1 januari 2007 de volgende maatregelen genomen (Szw, 2005):

- De doelgroepen worden gestroomlijnd en geherindiceerd, zodat de Wsw behouden blijft voor de doelgroep waarvoor deze bestemd is. Concreet betekent dit dat de doelgroepomschrijving wordt aangescherpt in het licht van overige wet- en regelgeving ten aanzien van arbeidsgehandicapten (WAO/WIA, AWBZ/WMO, WWB, Wajong enzovoort).
- De financieringssystematiek wordt gewijzigd in die zin dat het Wsw-budget op lumpsumbasis aan gemeenten ter beschikking wordt gesteld en niet op declaratiebasis. De gemeenten bepalen vervolgens voor welke Wsw-geïndiceerde zij welk budget inzetten.

- De SW-bedrijven mogen naast de uitvoering van de Wsw ook activiteiten uitvoeren voor andere (niet Wsw-) doelgroepen.
- De cliënt krijgt meer keuzevrijheid in het aannemen van werkgevers en de selectie van begeleidingsorganisaties.

Werkvoorziening als sociale investering?

Is de Sociale Werkvoorziening nu te beschouwen als een sociale investering? Gelet op twee criteria is dat zonder meer het geval.

In de eerste plaats is de doelgroep breed en omvangrijk. De herziene Wet op de sociale werkvoorziening uit 1998 spreekt in dit geval over personen die nog niet de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. Aan het eind van 2004 bedroeg het totale aantal werknemers 98.310 van wie 1.575 werknemers werk verrichten in een begeleidwerkenconstructie (1,6%) (Ministerie van SZW, 2005). Het aantal werknemers als deel van de beroepsbevolking ligt overigens al jaren stabiel op 1,3%.

Hét vraagstuk dat betrekking heeft op de doelgroep is sinds jaren de vage grens met de overige doelgroepen van reïntegratie en gesubsidieerde arbeid aan de ene kant en de dagbesteding voor gehandicapten aan de andere kant. In dit opzicht kunnen we concluderen dat het kabinet er niet voor gekozen heeft alle cliënten voor zover het de reïntegratie en gesubsidieerde arbeid betreft onder één gezamenlijke noemer te brengen, maar de doelgroep juist scherper af te bakenen en door herindicering het huidige werknemersbestand te screenen.

In de tweede plaats is er sprake van het in stand houden van een reguliere, breed toegankelijke infrastructuur. Gemeenten beheren in totaal 91 SW-bedrijven met een gezamenlijke productiewaarde van € 1,2 miljard in 2001 (CBS, 2003). De bedrijfseconomische sector biedt werk aan ruim 7700 werknemers (exclusief de Wsw-werknemers). De werkgelegenheid in de bedrijven spitst zich toe op industriële productie, groenvoorziening en administratieve dienstverlening.

Rond de infrastructuur spelen verschillende vraagstukken. In de eerste plaats staat de economische houdbaarheid ter discussie. De sector heeft (meer) last van de economische neergang, de concurrentie met lagelonenlanden en de verschuiving van industriële productie (van oudsher de grootste sector) naar dienstverlenende activiteiten (CBS, 2005). Dat betekent dat de bijdragen van Rijk en gemeenten als financiële compensatie groter worden, hoewel hier met de lumpsumfinanciering een einde aan komt. In de tweede plaats bieden veel SW-bedrijven zich ter com-

pensatie aan als reïntegratiebedrijf voor andere (gemeentelijke) doelgroepen dan de Wsw. Hiermee worden weliswaar inkomsten gegenereerd, maar dat resulteert ook in lastige bestuurlijke aansturingsvraagstukken ('pettenproblemen') en diffuse verantwoordelijkheden en financiële stromen.

Het derde criterium, gericht op het voorkomen van problemen, is zoals gezegd lastig te benoemen. Immers, welke problemen worden getracht te voorkomen? Twee antwoorden zijn mogelijk, afhankelijk van het vertrekpunt dat wordt gekozen: een smal en een breed antwoord. Vanuit het adagium dat ieder mens recht heeft op arbeid (Universele verklaring van de rechten van de mens, Verenigde Naties – 1948), zal bij een aantoonbare, niet verwijtbare handicap de overheid moeten inspringen om het verlies aan arbeidsproductiviteit te compenseren. Anders rest werkloosheid, en dat zorgt in onze verzorgingsstaat eveneens voor een beroep op het vangnet van de sociale zekerheid. In dat geval moeten de kosten van de Wsw worden afgewogen tegen de schadelast van een arbeidsongeschiktheids- of een bijstandsuitkering. Dit recht op arbeid wordt in de discussie nogal eens verward met een recht op 'één en dezelfde werkgever'. Het 'recht-op-één-en-dezelfde-werkgever'-uitgangspunt leidt in de Nederlandse situatie tot de institutionalisering in SW-bedrijven met verschillende publiek-private rechtsvormen waar beschutte arbeid plaatsvindt volgens volwaardige gemeentelijke cao's (SGBO, 2004).

Vanuit een breder standpunt, namelijk het adagium dat ieder mens de plicht heeft om actief te participeren in de samenleving – een uitgangspunt dat dit kabinet hoog in het vaandel heeft – dient de overheid deze deelname te faciliteren en te ondersteunen. Dat doet zij niet alleen voor arbeidsgehandicapte werknemers, maar ook voor vele nog minder redzame groeperingen waaronder lichamelijk en verstandelijk gehandicapten (voorziening dagbesteding gehandicapten). In dat geval moeten de kosten van de Wsw worden afgewogen tegen de effecten van het niet-participeren in de samenleving, anders dan de strikte woon- en zorgfuncties die we hier voor dit moment buiten beschouwing laten (zie ook paragraaf 4). De vraag is echter wat deze effecten zijn en hoe deze kunnen worden geoperationaliseerd. De RMO (1997) heeft het in dit geval over het ontlenen van 'oriëntatie, betekenis en respect aan betrokkenheid en deelname in andere maatschappelijke sferen'.

Voor de Wsw geldt in ieder geval dat er een institutionele logica is ontstaan waarin rechten door cliënten zijn verworven en activering en emancipatie centraal zijn gaan staan, maar er schemergebieden zijn tussen het zorgperspectief en de reïntegratiebenadering. Verder is het belangrijk om te constateren dat de drie criteria

voor sociale investeringen – doelgroep, infrastructuur en probleempreventie – leiden tot een belangrijk trilemma voor de overheid, afhankelijk van de vraag welke doelstelling nou precies wordt nagestreefd:

- de productiviteitsdoelstelling: het benutten van arbeidscapaciteit van de doelgroep door SW-bedrijven;
- de door- of uitstroombestelling: het streven naar doorstroom binnen de regeling en uitstroom voor personen die in een reguliere werkomgeving kunnen werken;
- de sociale bestelling: de Sociale Werkvoorziening als vangnet voor arbeidsgehandicapte personen die niet regulier kunnen werken.

In de volgende paragraaf verkennen we de empirische invalshoeken van de case. Daarin zullen we de doelstellingen empirisch verkennen en een inventarisatie opstellen van belanghebbenden en een internationale doorkijk geven.

6.3 Empirische verkenning

6.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de drie verschillende doelstellingen van de Wsw empirisch verkend. We maken daarbij gebruik van bestaande bronnen en onderzoek. Daar waar we eigen schattingen maken, zal dit nadrukkelijk in de tekst worden weergegeven. We gaan achtereenvolgens in op de productiviteitsdoelstelling (3.2), de reïntegratiedoelstelling (3.3), de sociale bestelling (3.4) en de stakeholders (3.5). Tot slot wordt de Wsw (3.6) in een internationaal perspectief geplaatst.

6.3.2 De productiviteitsdoelstelling

Bij de productiviteitsdoelstelling staat het benutten van de arbeidscapaciteit van de Wsw-doelgroep door SW-bedrijven centraal. We kunnen dit vanuit twee invalshoeken benaderen, namelijk het perspectief van het SW-bedrijf en het perspectief van de gemeente namens welke het bedrijf de Wsw uitvoert.

Het perspectief van het SW-bedrijf

Recent heeft SEOR (2005) in opdracht van het ministerie van SZW de feitelijke kosten en opbrengsten van de Wsw vanuit het perspectief van het SW-bedrijf in beeld gebracht. In tabel 1 zijn de gegevens weergegeven.

De toegevoegde waarde per SW-plaats – gedefinieerd als de bedrijfsopbrengsten uit activiteiten minus de materiaalkosten – ligt op een kleine € 10.000. Het CBS (2003) concludeert dat – hoewel zij rekent met andere cijfers – de toegevoegde waarde per Wsw-werknemer structureel lager ligt in vergelijking met de standaard in de industriële sector. Gemiddeld lag in 2001 de toegevoegde waarde hier op € 75.000 per werknemer. Tegenover de toegevoegde waarde staat een kostenstructuur die bestaat uit huisvestings-, arbeids- en overige kosten. Kijken we vervolgens naar de netto kosten – gedefinieerd als het saldo van kosten minus de toegevoegde waarde – dan liggen deze in de onderzochte periode op een kleine € 24.000 per Wsw-plaats (in fte's).

Tabel 6.1: Gemiddelden en verandering van financiële componenten per Wsw-plaats (in fte) (SEOR, 2005, p. ii.)

Financiële componenten per Wsw-plaats	Gemiddelde over 1998-2002	Procentuele verandering in het gemiddelde
Toegevoegde waarde	€ 9.828	+ 7%
Arbeidskosten Wsw-werknemers	€ 23.776	- 3%
Arbeidskosten ambtelijk personeel	€ 4.993	+16%
Huisvestingskosten	€ 1.313	+12%
(Overige) kapitaalkosten	€ 1.252	- 8%
Overige kosten	€ 2.432	- 9%
Netto kosten	€ 23.939	- 4%

Strikt genomen heeft het SW-bedrijf een paar mogelijkheden voor de beïnvloeding van de financiële kostenstructuur. Aan de kostenkant saneren, de toegevoegde waarde verhogen en de bijdragen van Rijk en gemeenten verhogen. Immers, al wat rest na het opmaken van de jaarcijfers is de vraag in hoeverre de overheid zal moeten bijspringen om het bedrijfsresultaat te compenseren. Dat betekent simpel gezegd ook dat de € 24.000 in enge zin de sociale investering is die de overheid pleegt om arbeid te realiseren in aangepaste omstandigheden voor deze doelgroep.

Het perspectief van de gemeente

Aangezien het Rijk de totale subsidie fixeert, zal een eventueel tekort op het bedrijfsresultaat voor rekening komen van de gemeente: € 52 miljoen in 1999 tot € 69 miljoen in 2004. Vanuit de productiviteitsdoelstelling staat daartegenover dat SW-bedrijven veel werk in opdracht van de gemeente uitvoeren dat de gemeente anderszins bij reguliere bedrijven tegen commerciële marktprijzen moet laten uitvoeren. Dit betreft werkzaamheden als groenvoorziening, plantsoenendienst

en hovenierswerkzaamheden van door de gemeente beheerde publieke ruimte én schoonmaakwerkzaamheden van overheidsgebouwen. Zoals wij hiervoor al hebben aangegeven, neemt de productie van SW-bedrijven vooral in de groenvoorziening toe en beslaat deze in 2003 26% van de totale productieopbrengst van € 1,2 miljard (CBS, 2005).

6.3.3 De reïntegratiedoelstelling

Naast de productiviteitsdoelstelling wordt de (gemeentelijke) overheid ook aangespoord Wsw-geïndiceerden zo veel mogelijk buiten de bestaande infrastructuur te plaatsen via detacheringen of begeleid werken. Hieraan liggen twee argumenten ten grondslag.

In de eerste plaats het argument van de arbeidsontwikkeling van de gehandicapte. Sinds eind jaren negentig wordt de nadruk gelegd op de mogelijkheden die arbeidsgehandicapten hebben om zich qua productiviteit te ontwikkelen. Door zorgvuldige coaching, begeleiding en persoonlijke ontwikkelingsplannen zou het zelfs mogelijk zijn om arbeidsgehandicapten die eerst waren aangewezen op beschermd werken op een later moment bij een reguliere werkgever aan het werk te krijgen (via begeleid werken). In het verlengde daarvan geldt een tweede, meer ideologisch argument dat – in het kader van de emancipatie van de arbeidsgehandicapte – hij of zij net als iedere andere burger recht heeft om te werken onder normale omstandigheden in plaats van in de beschutte werkomgeving die het SW-bedrijf kenmerkt.

In de tweede plaats is er het kosten- en opbrengstenargument. Bij detacheringen geldt dat Wsw-werknemers meer opbrengsten genereren dan intern geplaatste werknemers, waarbij verdere voordelen aan de kostenkant zitten (SEOR, 2005). Bij het begeleid werken creëert de arbeidsgehandicapte weliswaar geen toegevoegde waarde meer voor het SW-bedrijf, maar ook hier staan langetermijnvoordelen voor de kostenstructuur tegenover. Verder is de gedachte dat door te variëren (en te onderhandelen) over de hoogte van inleenvergoedingen (bij detachering) en loonkostensubsidie (bij begeleid werken), op maat oplossingen worden gemaakt die per saldo goedkoper zijn dan de standaardoplossingen.

De Wsw-instrumenten zijn in het kader van de reïntegratiedoelstelling meerdere malen geconceptualiseerd als de onderste sporten op de zelfredzaamheidsladder, waarbij het enige verschil met de overige reïntegratieactiviteiten voor werkloze

werkzoekenden het verschil in financiering is. In dat opzicht zijn twee zaken van belang:

- de samenloop met de reïntegratieactiviteiten die worden ondernomen in het kader van de Wet werk en bijstand en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen;
- de samenloop met het uit- en aanbestedingsbeleid waarin gemeenten en UWV reïntegratiedienstverlening kunnen inkopen bij één of meerdere aanbieders van dienstverlening. Net als bij de overige reïntegratieactiviteiten van de gemeenten (de Wet werk en bijstand, voor werkloos werkzoekenden) heeft de lokale overheid de mogelijkheid (de kosten van) Wsw-plaatsen bij verschillende SW-bedrijven te vergelijken en in te kopen bij de goedkoopste aanbieder.

Het uitstroompercentage vanuit de Wsw naar regulier werk is al jarenlang zeer laag, namelijk minder dan 1% van het totale aantal personen werkzaam in de Wsw (Ministerie van SZW, 2001). Dit ligt aanmerkelijk lager dan de plaatsingsresultaten die bijvoorbeeld het reïntegratiebedrijf KREW (een organisatie die namens bijna dertig SW-bedrijven reïntegratieopdrachten tracht te verwerven) behaalde voor arbeidsgehandicapten van het UWV: 41,7% (UWV, 2005).

6.3.4 De sociale doelstelling

De derde doelstelling van de Wsw is het bieden van een vangnet voor arbeidsgehandicapte personen die niet regulier kunnen werken. Deze doelstelling is het meest algemeen en komt het meest tegemoet aan de eisen die vanuit de naaste omgeving worden gesteld: het bieden van een zinvolle dagbesteding daar waar werken in reguliere arbeidssituaties uitgesloten is. Vanzelfsprekend dient dit het belang van de deelnemer zelf: hij of zij participeert naar vermogen in de samenleving. Het is echter ook in het belang van de naaste omgeving, dat wil zeggen van familie en vrienden. Het ontlast hen van een dagelijkse zorg.

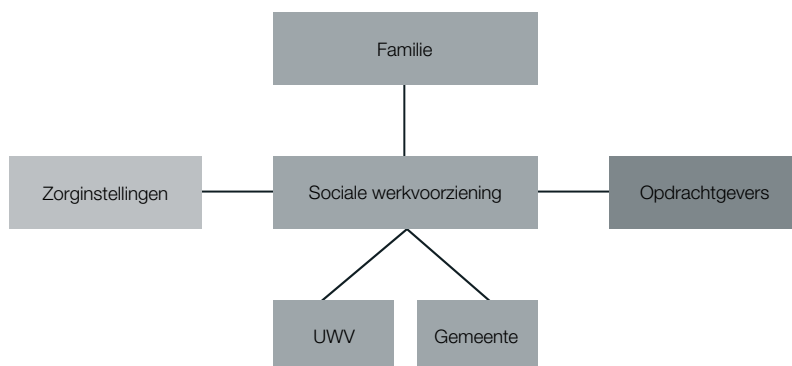
Uit een verkenning van het SBCM (2004) blijkt dat alle bezochte SW-bedrijven zich mensontwikkelbedrijf noemen. Nadere analyse laat zien dat bij alle het geschetste trilemma zichtbaar wordt. Economische overwegingen en reorganisaties winnen het in de praktijk van mensontwikkeling. Directies van SW-bedrijven kiezen onvoldoende duidelijk en met onvoldoende prioriteit voor een transformatie naar mensontwikkelbedrijf.

Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven, functioneert de Wsw in plaats van als een reïntegratie-instelling nog steeds voornamelijk als een zorginstelling waarin verschillende doelgroepen voor langere termijn worden geplaatst en waarbinnen nog te weinig perspectief wordt geboden op uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Voor dat deel van de doelgroep waarvoor het karakter van de plaatsing binnen een SW-bedrijf voornamelijk is ingegeven vanuit zorg, is de sociale functie van werk een belangrijk aspect.

6.3.5 Samenvattend overzicht van stakeholders

De bovenstaande verkenning laat zien dat er vele stakeholders zijn die belangen hebben bij het in stand houden van de Sociale Werkvoorziening. In de onderstaande afbeelding zijn de stakeholders schematisch weergegeven.

Figuur 6.2: Stakeholders met belang bij de Sociale Werkvoorziening



Gemeenten

Gemeenten hebben verschillende belangen bij de Sociale Werkvoorziening. In de eerste plaats hebben zij een wettelijke taak om aan mensen met een Wsw-indicatie een passende arbeidsplaats en begeleiding te bieden. Naast de wettelijke taak hebben zij echter ook een algemene zorgplicht voor hun burgers. Wanneer de Wsw er niet zou zijn, dan zou de gemeente nog langs andere wegen geconfronteerd worden met de dagopvang, woonbegeleiding en basiszorgverlening voor deze doelgroep. In de derde plaats heeft de gemeente tot op zekere hoogte ook belang bij de Wsw als afnemer van dienstverlening. Zo wordt er onder meer dienstverlening in de vorm van groenvoorziening, schoonmaak, postbezorging en reïntegratie voor bijstandsgerechtigden ingekocht.

UWV

Het UWV heeft een belang in de Sociale Werkvoorziening vanwege het feit dat de doelgroep voor de Wsw een arbeidsbeperking heeft. In de SW-bedrijven wordt deze groep de mogelijkheden geboden arbeid te verrichten en inkomen te genereren.

Een groot deel van de doelgroep die werkzaam is binnen de Sociale Werkvoorziening zou zijn aangewezen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering vanuit het UWV indien men niet binnen de Sociale Werkvoorziening zou werken.

Het UWV koopt daarnaast gedurende reeds enige jaren reïntegratietrajecten voor een deel van haar doelgroep in bij het reïntegratiebedrijf KREW. De Sociale Werkvoorziening voorziet op deze wijze in een reïntegratiestructuur voor een deel van de arbeidsgehandicapten vanuit de populatie van het UWV.

Werknemers in de Sociale Werkvoorziening

De werknemers in de Sociale Werkvoorziening – de arbeidsgehandicapten – wordt de kans geboden in een beschermde werkomgeving arbeid te verrichten en zich te ontwikkelen. Dit werk biedt hun een inkomen, een sociale omgeving en status. In de SW-bedrijven worden de werknemers in de gelegenheid gesteld om arbeidsvaardigheden te ontwikkelen die een deel van hen in staat stelt om door te stromen naar regulier werk.

Familie en naaste omgeving

De Sociale Werkvoorziening ontlast de naaste omgeving van de arbeidsgehandicapten. Immers, de dagelijkse zorg wordt voor een belangrijk deel overgenomen en door de eigen inkomsten zijn de deelnemers zelf in staat voor een belangrijk deel in het eigen onderhoud te voorzien.

Opdrachtgevers

Reguliere werkgevers besteden werkzaamheden uit aan SW-bedrijven. Het SW-bedrijf fungeert hierbij als toeleverancier en ketenpartner in het productieproces van de opdrachtgever. Het opdrachtgeverschap van reguliere werkgevers kan ook gelegen zijn in het inlenen van personeel vanuit het SW-bedrijf, zowel vanuit detacheringconstructies als onder de noemer van Begeleid Werken.

Zorginstellingen

Vanuit zorginstellingen wordt voor gehandicapten een aanbod gedaan dat gelijkertijd vertoont met de activiteiten binnen de Wsw. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan de AWBZ-gefinancierde dagcentra. In 2004 waren er ruim 30.000 mensen met een verstandelijke beperking werkzaam bij de Sociale Werkvoorziening.

ning (Research voor Beleid, 2005) en bezochten ongeveer 15.000 mensen een dagvoorziening voor ouderen (volwassenen). Onderzoek onder de gebruikers daarvan wijst uit dat het overgrote deel positief oordeelt over het aanbod (SCP, 2002). Wel vindt circa een op de tien ouders of verzorgers van de Wsw-werknemers de werkdruk te hoog en zou ongeveer een derde van de werknemers of bezoekers liever andere activiteiten doen dan zij nu verrichten.

De populariteit van arbeid als dagbesteding is toegenomen: de dagverblijven voor ouderen zijn steeds meer arbeidsmatige activiteiten gaan bieden in de hoop bezoekers te kunnen laten doorstromen naar de Sociale Werkvoorziening. Hiermee ligt er een duidelijke relatie tussen het aanbod en de doelgroepen van beide voorzieningen.

6.3.6 De Wsw in internationaal perspectief

Wanneer we een vergelijking maken tussen Nederland en het buitenland (Van Genabeek et al., 2003) blijkt dat in Nederland de nadruk meer ligt op beschutte arbeid (beschermde werken) en minder op het werken in een reguliere werkomgeving met behulp van andere reïntegratie-instrumenten. Nederland neemt internationaal een koppositie in wat betreft relatieve aantallen personen die werken binnen een beschutte werkomgeving.

Uitgedrukt in promillages van de potentiële beroepsbevolking werkt in Nederland 11,54 ‰ in de beschutte werkplekken volgens de Wsw, terwijl dit promillage voor nummer twee in de Europese Unie (Zweden) uitkomt op 6,32 ‰. Ook uitgedrukt als promillage van het bruto binnenlands product wordt in Nederland het meeste geld besteed aan de tewerkstelling van arbeidsgehandicapten in beschutte werkplekken, namelijk 4,98 ‰. De gemiddelde kosten per deelnemer zijn echter het hoogst in Denemarken (€ 46.800 per persoon per jaar, tegenover € 21.963 in Nederland).

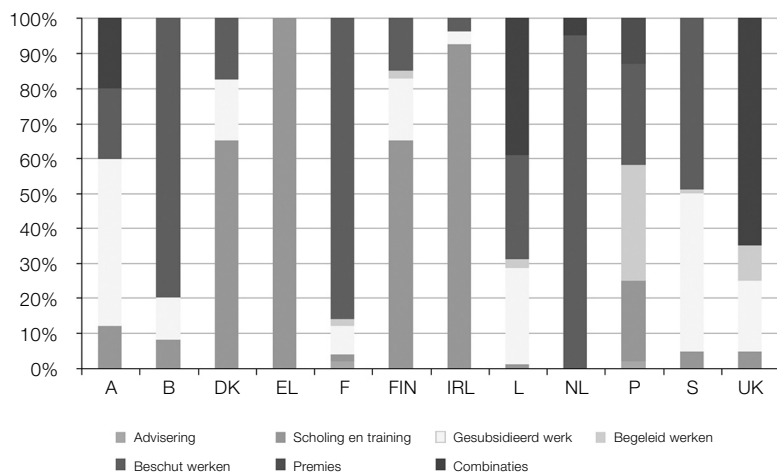
Tabel 6.2: Omvang en uitgaven aan programma's voor arbeidsgehandicapten (Europese Commissie 2002¹⁾)

Land	Deelnemers		Uitgaven (miljoen €)		Gem. kosten per plaats (€)
	Totaal	% beroeps-bevolking	Totaal	% Bbp	
België	17.978	4,13	215,31	0,96	11.976
Denemarken	2.218	0,78	115,05	0,74	51.871
Duitsland	185.000	4,65	nb	nb	nb
Finland	2.600	1,03	24,80	0,21	9.538
Frankrijk	104.012	4,01	1810,12	1,40	17.403
Ierland ²	178	0,11	1,95	0,03	10.955
	42	0,03	nb	nb	nb
Italië	11.996	0,51	38,67	0,04	3.224
Luxemburg	267	1,10	1,50	0,09	5.618
Nederland	90.000	11,54	1752,52	4,98	19.472
Oostenrijk	nb	nb	11,60	0,06	nb
Polen	707	0,14	2,68	0,03	3.791
Spanje	37.529	2,28	220,56	0,42	5.877
Zweden ²	26.878	6,32	500,00	2,36	18.603
	5.888	1,38	75,00	0,35	12.738

1. Bewerking van tabel A.5 uit de publicatie 'Active Labour Market Programmes for People with Disabilities', EC, augustus 2002. De data hebben voornamelijk betrekking op 1998 en 1999.
2. Ierland kent twee instrumenten die onder de noemer beschut werken te brengen zijn: 'Pilot programme for the Employment of people with Disabilities' en 'Sheltered Employment Programme'. Zweden kent eveneens twee instrumenten: 'Samhall' en 'OSA (offentligt skyddat arbete)'.

Naast het instrument beschut werken kunnen voor de doelgroep arbeidsgehandicapten ook andere instrumenten worden ingezet, zoals advisering, scholing en training, gesubsidieerd werk, begeleid werken en premies voor startende ondernemers. In de onderstaande figuur zijn de relatieve uitgaven voor deze instrumenten voor een aantal landen naast elkaar gezet (EC, 2002). Uit deze vergelijking blijkt dat in Denemarken (DK), Finland (FIN), Griekenland (EL) en Ierland (IRL) het meest wordt geïnvesteerd in het instrument scholing en training. In België (B), Frankrijk (F) en Nederland (NL) wordt vooral geïnvesteerd in beschut werken en in Zweden (S) en Oostenrijk (A) wordt met name geïnvesteerd in de combinatie van beschut en gesubsidieerd werk. Luxemburg (L) en het Verenigd Koninkrijk (UK) investeren vooral in combinaties van begeleid werken, beschut werken en gesubsidieerd werk.

Figuur 6.3: Relatieve uitgaven aan instrumenten t.b.v. arbeidsgehandicapten in verschillende landen



In het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid heeft de laatste jaren in landen als Denemarken, Groot-Brittannië, Nederland, Oostenrijk en Zweden een verschuiving plaatsgevonden van beschut werken naar begeleid werken en detacheringen (TNO, 2004). Het doel van deze beleidswijziging is om zo veel mogelijk chronisch zieken en gehandicapten in regulier werk te laten reïntegreren. Deze voordelen van begeleid werken zijn echter niet op alle groepen chronisch zieken en gehandicapten van toepassing. Veel mensen met een arbeidshandicap zijn namelijk nauwelijks in staat om in een reguliere werkomgeving arbeid te verrichten. Voor deze groep zal beschut werken de aangewezen manier blijven om een werkend bestaan op te bouwen.

Naar de (netto) effectiviteit en de kosten-batenverhouding van de verschillende reïntegratie-instrumenten is weinig gedegen onderzoek gedaan (EC, 2004). Slechts voor enkele landen is incidenteel een onderzoek uitgevoerd waarin een elementaire kosten-batenanalyse is meegenomen (bijvoorbeeld Borgaza, 2000). Onderzoek waarbij rekening wordt gehouden met 'dead weight loss' of 'selection effects' zijn zeldzaam. Dit wordt vooral veroorzaakt door het ontbreken van controlegroepen.

Teneinde toch iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van beschut werken, zijn door de Europese Commissie experts bevraagd over hun visie op dit onderwerp

(EC, 2004). De experts uit verschillende landen (bijvoorbeeld België, Nederland en Spanje) geven aan dat de doorstroming naar regulier werk minimaal is. Deze slechte doorstroming kan niet alleen worden verklaard uit de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de conjunctuur. Andere oorzaken lijken belangrijker te zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld geen uitstroomdoelstellingen geformuleerd en is het beschut werken zo georganiseerd dat er ook geen prikkels voor meer uitstroom van uitgaan. Zo proberen de bedrijven de meest productieve werknemers te behouden en zijn de arbeidsvoorwaarden vaak beter, waardoor de werknemer zelf ook minder gemotiveerd is om uit te stromen naar regulier werk.

De ervaringen met betrekking tot andere instrumenten zijn zeer wisselend. In Oostenrijk zijn positieve ervaringen met het instrument 'Arbeitsassistentz' dat zich kenmerkt door een individuele benadering. In het Verenigd Koninkrijk is men echter aanmerkelijk minder positief als het gaat om de effecten van hun pilotproject 'Personal Advisor'.

Met betrekking tot scholing en arbeidstraining worden eveneens wisselende resultaten gevonden: in Ierland is men positief; in Duitsland en Griekenland is men niet overtuigd van de meerwaarde van het instrument. In Griekenland is de uitstroom naar werk slecht en wordt dit geweten aan een slechte arbeidsmarkt. In Duitsland worden de slechte resultaten geweten aan de arbeidsmarkt en persoonskenmerken van de deelnemer (type beperking en geslacht). In Ierland constateert men echter hogere plaatsingspercentages bij deelnemers aan dit type trajecten.

Het instrument gesubsidieerd werk heeft in Griekenland een klein positief effect. In Duitsland dekte de subsidie alleen de additionele werknemerskosten en dit heeft niet geleid tot een concurrentievoordeel voor de deelnemers.

In Denemarken ervoeren deelnemers aan gesubsidieerd werk een stigmatiserende werking van het instrument, wat een reguliere baan verder weg bracht. Ook het marginale karakter van het werk stond een succes in de weg.

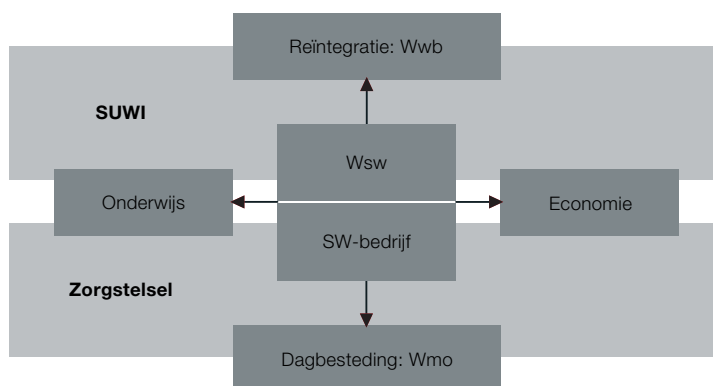
6.4 Wat als de sociale werkvoorziening er niet zou zijn?

6.4.1 *Verskillende perspectieven en substitutiemogelijkheden*

De Sociale Werkvoorziening heeft zich gedurende de afgelopen vier decennia bij de opbouw van onze verzorgingsstaat ontwikkeld tot een volwaardig werkgelegenheidsinstrument voor een kleine 90.000 arbeidsgehandicapten. Daarin heeft zich een trilemma ontwikkeld waarin productiviteits-, reïntegratie- en sociale doelstel-

lingen met elkaar wedijveren om het grootste gewicht. Daarbij is de discussie over de Wsw in het huidige tijdgewricht weer op scherp gezet, doordat de modernisering van de Wsw ingeklemd zit in twee majeure programmawijzigingen. In de eerste plaats de op 1 januari 2002 ingevoerde Wet structuur uitvoering werk en inkomen, waarbij getracht is de institutionele logica van de sector werk en inkomen geheel te focussen op de kerngedachte van 'werk boven inkomen', liberalisering, zelfsturing en marktwerking. In de tweede plaats gelden de wijzigingen in het zorgstelsel bestaande uit de invoering van de nieuwe zorgverzekering en de aanstaande invoering van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning.

Figuur 6.4: Majeure programmawijzigingen en de Wsw



Stel nou dat de Wsw er niet meer zou zijn, wat zou er dan met de 90.000 arbeidsgehandicapten gebeuren? Om daar een inschatting van te kunnen maken, wordt in de onderstaande tabel een kwalitatief beeld van de handicaps binnen de Wsw-populatie weergegeven (Research voor Beleid, 2005).

Tabel 6.5: Handicapcodes van Wsw-werknemers met een dienstbetrekking (eind 2004)

Handicapcode	Percentage Wsw-werknemers met een dienstbetrekking
Lichamelijk gehandicapt	38
Licht verstandelijk gehandicapt	30
Psychisch gehandicapt	11
Matig psychisch gehandicapt	10
Matig verstandelijk gehandicapt	4
Ernstig psychisch gehandicapt	3
Overig	5
Arbeidshandicap	
Licht	3
Matig	87
Ernstig	10

Uit tabel 6.5 blijkt dat 38% van de Wsw-werknemers met een dienstbetrekking een lichamelijke handicap heeft. Iets meer dan een derde van de Wsw-werknemers heeft een verstandelijke handicap en bijna een kwart heeft een psychische handicap. De mate van handicap wordt aangeduid in termen van licht, matig en ernstig gehandicapt. In tabel 6.5 is te lezen dat het overgrote deel van de Wsw-werknemers valt binnen de handicapcategorie 'matig'.

Stel dat de Wsw er niet zou zijn, dan kunnen we veronderstellen dat een deel van de doelgroep zich bij het UWV of bij de gemeente zal melden voor een uitkering en begeleiding bij het vinden van werk. Waarschijnlijk zal dit de grootste groep zijn (voornamelijk personen met een matige arbeidshandicap).

Personen met een ernstige arbeidshandicap zullen eveneens een uitkering zoeken, maar zullen wellicht eerder een vorm van (recreatieve) dagbesteding zoeken. Gezien de aard van de handicap zal maar een zeer beperkt deel geheel zelfstandig werk vinden of een plaats in het onderwijs verwerven. Waarschijnlijk betreft het hier de groep personen die een lichte arbeidshandicap heeft.

Het is lastig een kwantitatieve voorstelling te maken van deze substitutie-effecten, maar dat er meer mogelijkheden zijn dan alleen thuis te zitten of in een beschermde omgeving te werken mag wel duidelijk zijn. Zowel de historie als de internationale vergelijking geeft aan dat er geen absolute scheidslijnen zijn en dat deze ideologisch bepaald en tijdgebonden zijn.

We zullen hierna vooral kijken naar de materiële en immateriële effecten. Daarbij zullen we ook onderscheid maken in wat het betekent voor de doelgroep, voor de gemeente en de rijksoverheid en voor de samenleving als geheel.

6.4.2 Materiële effecten

De materiële effecten doen zich voor de arbeidsgehandicapte natuurlijk vooral voor in het verlies van een volwaardig salaris volgens een cao-regeling. Er zal een inkomensverlies zijn dat maar gedeeltelijk zal kunnen worden opgevangen door een sociale uitkering. Met de verminderde koopkracht zal de arbeidsgehandicapte ook minder zelfredzaam zijn in termen van voorzieningen waar hij of zij een beroep op moet doen (bijvoorbeeld vervoer) en de eigen woonsituatie. De materiële afhankelijkheid van de naaste omgeving en van de overheid zal groter worden.

Vanuit de overheid gezien is dit laatste een substitutie-effect. Immers bij het vervallen van de Sociale Werkvoorziening (en een netto besparing van € 24.000 per Wsw-werknemer) zal het beroep op andere overheidssectoren (zoals dagopvang voor gehandicapten en woonzorgvoorzieningen) alleen maar groter worden. Per saldo valt het te betwijfelen of het beroep op de collectieve sector en verantwoordelijkheid daarmee zal afnemen. In de onderstaande tabel is een aantal substitutie-effecten per stakeholder weergegeven:

Tabel 6.6: Substitutie-effecten per stakeholder

Stakeholder	Substitutie-effect
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - Groter beroep op Wmo-voorzieningen (gemeentefonds) - Groter beroep op Wwb-reïntegratie-instrumentarium (werkdeel Wwb) - Instroom in de Wwb (inkomensdeel Wwb) - Inkoop bij private ondernemingen (hoveniers, etc.)
UWV	<ul style="list-style-type: none"> - Instroom in arbeidsongeschiktheidsuitkeringen - Groter beroep op reïntegratie-instrumentarium
Familie	<ul style="list-style-type: none"> - Grotere mantelzorgvraag - Mogelijke inkomstenderving als gevolg van zorgtaken
Opdrachtgevers	<ul style="list-style-type: none"> - Zoeken goedkope arbeidskrachten elders
Zorginstellingen	<ul style="list-style-type: none"> - Groter beroep op dagcentra

Materiële effecten doen zich daarnaast vanzelfsprekend ook voor bij de professionals die nu beroepshalve betrokken zijn bij de uitvoering van de Wsw en het onderhoud en gebruik van de infrastructuur (gebouwen, machines enzovoort).

6.4.3 Immateriële effecten

Naast de materiële effecten zullen er immateriële effecten zijn bij het wegvallen van de Sociale Werkvoorziening. Hoewel niet duidelijk is in welke omvang dit zal plaatsvinden, valt te denken aan:

- effecten op gezondheid. Dit kan natuurlijke twee kanten op gaan: of de gezondheidssituatie verslechtert als gevolg van een minder zinvolle tijdsbesteding, of de gezondheidssituatie verbetert als gevolg van minder arbeidsbelastende omstandigheden.
- effecten op welbevinden en sociale oriëntatie. Naar alle waarschijnlijkheid zullen het welbevinden en de sociale oriëntatie afnemen als gevolg van een minder zinvolle tijdsbesteding.
- effecten op zorgverlening. Er bestaat een mogelijkheid dat het beroep op zorgverlening groter zal worden. Dit is in ieder geval aan de orde bij familie en mantelzorgers, simpelweg vanwege het feit dat de dagbesteding van de personen in kwestie wegvalt.
- effecten op de reïntegratie-infrastructuur. Zorginstellingen missen een continuüm naar werk. Met het opheffen van de Sociale Werkvoorziening zou de doorstroomroute van dagopvangcentra naar de SW-bedrijven verdwijnen. Met andere woorden, er ontstaat een gat in de publieke reïntegratie-infrastructuur.

6.5 Conclusies

Jaarlijks wordt er door het Rijk ongeveer € 2,2 miljard in de Sociale Werkvoorziening geïnvesteerd. Hiervoor wordt een groep van 90.000 arbeidsgehandicapten een werkplek onder aangepaste omstandigheden geboden. Het rendement van deze investering kan worden afgemeten aan de drie doelstellingen waaraan binnen de sector wordt gewerkt:

- een productiviteitsdoelstelling: het benutten van arbeidscapaciteit van de doelgroep staat centraal;
- een reïntegratiedoelstelling: het streven naar door- en uitstroom;
- een sociale doelstelling: een vangnet voor arbeidsgehandicapten die niet regulier kunnen werken.

Aan de hand van een empirische verkenning heeft men in dit hoofdstuk kunnen lezen dat het geschetste trilemma een hoog rendement op elk van de genoemde doelstellingen in de weg staat. Er bestaat een continue spanning tussen kosten en opbrengsten en de meer sociale doelstellingen die met de opvang van arbeidsgehandicapten worden nagestreefd.

Het rendement op de productiviteitsdoelstelling blijft achter bij de standaard in de industriële sector, aangezien de toegevoegde waarde per Wsw-werknemer fors lager ligt. Rijk en gemeenten moeten jaarlijks tientallen miljoenen euro's bijleggen om de tekorten in de sector af te dekken.

Ook het rendement op de reïntegratiedoelstelling blijft achter, aangezien uitstroom uit de sector nauwelijks op gang komt en bedrijven zelf aangeven nog onvoldoende prioriteit te leggen bij de omslag naar een mensontwikkelbedrijf.

Uit een internationale vergelijking blijkt dat veel Europese landen een gedifferentieerder reïntegratieaanbod voor de doelgroep beschikbaar hebben. Over de effectiviteit van de onderzochte reïntegratie-instrumenten is echter nog maar weinig fundamenteel onderzoek gedaan. De meningen van verschillende experts laten een zeer wisselend beeld zien. De gemiddelde kosten van de verschillende instrumenten lopen sterk uiteen, waarbij het instrument Wsw in vergelijking met alternatieve instrumenten een duur instrument is. Dit roept de vraag op of hetzelfde reïntegratierendement niet met een veel goedkoper instrument kan worden behaald. Zo worden door het UWV reguliere reïntegratietrajecten voor mensen met een arbeidsbeperking tegen een lagere trajectprijs ingekocht dan de prijs van een Wsw-plaats¹.

Echter, het lage rendement op de reïntegratiedoelstelling geeft ook aan dat voor een aanzienlijk deel van de populatie geen andere vorm denkbaar is, anders dan beschermd werken met een zeer lage productiviteit. Dat is de prijs die wij als samenleving betalen voor de sociale doelstellingen om mensen met een arbeidshandicap opvang te bieden en maatschappelijk te kunnen laten participeren. Hoewel het rendement op de sociale doelstelling onbekend is en per definitie lastig is te berekenen, is deze doelstelling voor de sector ook niet concreet uitgewerkt. Gedegeen onderzoek naar de waarde van de sector in het licht van de sociale doelstelling is echter nog niet gedaan. Mogelijkheden hiertoe liggen er bijvoorbeeld middels de SROI-analyse (*social return on investment*).

De SROI-analyse (FM, 2005) omvat een overzicht van zowel de financiële gegevens van een activiteit als de sociale gegevens van de doelgroep of de doelstelling. Uitgangspunt van de methodiek is het beoordelen van subsidies, (fonds)gelden en giften aan activiteiten en maatschappelijke doelen als investeringen. Hierop worden de technieken losgelaten van investeringsbeoordeling die door het commerciële bedrijfsleven en de banken worden gebruikt. Doordat de waarde van een maatschappelijke investering zichtbaar wordt gemaakt, kunnen investeerders (subsidiegevers, bedrijven en particulieren) worden gestimuleerd om blijvend te investeren. Zij kunnen immers veel beter zien wat het resultaat van hun investering is. Voor de Wsw is er nog geen SROI-analyse opgesteld. Wel is ervaring opgedaan met kleinschaliger bedrijven, zoals de koeriersdienst Valid Express, een koeriersdienst waar 27 van de 31 werknemers een arbeidshandicap of chronische ziekte hebben. Uit de analyse van dit bedrijf blijkt dat de totale investering in dit bedrijf meer dan zes keer terugverdiend kan worden.

Noot

1. Borea geeft in een brief aan de leden van de Vaste Tweede Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (14 april 2004, kenmerk: bor.bri.1000602) aan dat de gemiddelde prijs voor gegunde trajecten van de aanbesteding van het UWV over 2003 voor een 'zwaar' gehandicapte € 5.433 bedraagt en voor een 'licht' gehandicapte € 6.263.

Literatuur

- Borgaza, C. & Santuari, A., 2000. *Social enterprises in Italy: the experience of social co-operatives in Italy*. Trento: Working Paper, nr 15, ISSAN – Institute for Development Studies on Non Profit Enterprises, Faculty of Economics, University of Trento.
- Bolhuis, P., Flapper, E & Mandos, E., 2005. *Jaarrapport Wsw-statistiek 2004: Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- CBS, 2003. *Ontwikkelingen in de sociale werkvoorziening*. Heerlen: CBS.
- CBS, 2005. *Meer dienstverlening in de sociale werkvoorziening*. Heerlen: CBS.
- European Commission, 2004. *Active Labour Market Programmes for People with Disabilities. Facts and figures on use and impact*. Brussel: European Commission.
- Geest, M. van, 2004. *SW werknemers in beweging*. Den Haag: Stichting Beheer Collectieve Midde-len Wsw-Wiw (SBCM).
- Genabeek, J. van, 2004. *Het activerend arbeidsbeleid herzien: een toekomstvisie*. TNO-rapport 24047. Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Genabeek, J. van et al., 2004. *Werkgelegenheidsvoorzieningen voor de Wsw doelgroep: buitenlandse ervaringen*. Den Haag: TNO Arbeid, in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

- Klerk, M.M.Y. de, 2002. *Rapportage Gehandicapten 2002*. Den Haag: SCP.
- Ministerie van SZW, augustus 2001. *Evaluatie Wiv/Wsw: deelrapport Bereik en resultaat*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Ministerie van SZW, 2005. *Kwartaalbericht Arbeidsmarkt*. Den Haag: Ministerie SZW.
- Ministerie van SZW, 2005. *Moderniseringsvoorstellen Wsw*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- RMO, 1997. *Werkeloos toezien? Activering van langdurig werklozen*, advies 3. Den Haag: RMO.
- Scholten, P. (red.), 2005. *Social Return On Investment: handleiding voor het meten van maatschappelijk rendement*. Amstelveen: Lenthe Publishers.
- SEOR, 2005. *De kosten van de Wsw*. Rotterdam: SEOR.
- SGBO, 2004. *Verzelfstandiging Wiv/ID-organisaties: een handreiking voor gemeenten in het kader van de implementatie Wwb*. Den Haag: SGBO.
- Tweede Kamer, 2001-2002. 28 130 *Sociale Werkvoorziening*.
- UWV, 2005. *Overzicht contract 2002 per doelgroep: plaatsingsresultaten periode 1 juli 2002 t/m september 2005*. Amsterdam.
- WHO, 2001. *International Classification of Functioning, Disability and Health*. Genève: WHO.

7. Herstructurering en buurtbeleid: fysiek of sociaal?

Vincent Gruis, TU Delft

7.1 Inleiding

Als we het herstructureringsbeleid van naoorlogse woonwijken beschouwen vanuit de invalshoek van sociale investeringen, rijzen er een aantal samenhangende vragen:

Is een sociale aanpak een alternatief voor herstructurering?

Een belangrijk doel van herstructurering is het verbeteren van de marktpositie en de leefbaarheid van woningen en buurten. De marktpositie van een buurt wordt beïnvloed door een wisselwerking tussen de kwaliteit van de woningen en de kenmerken van de bewoners. Een concentratie van relatief slechte en goedkope woningen leidt tot een concentratie van kansarmen, en dat draagt weer bij aan een slecht buurtimago. Om het verval te keren wordt in de herstructurering vooral gekozen voor aanpak van de woningvoorraad. Maar doorgaans gaat deze herstructurering gepaard met flinke (onrendabele) investeringen. Dit roept de vraag op of het niet effectiever en efficiënter is de maatregelen meer te richten op de mensen in plaats van op de bakstenen. Ook kan men zich afvragen of de vervalspiraal niet in een eerder stadium kan worden gestopt of afgeremd door middel van slim sociaal beheer. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is inzicht nodig in de effectiviteit van een sociale aanpak. De eerste vraag in deze bijdrage is dan ook: kan een sociale aanpak een effectief alternatief zijn voor fysieke herstructurering (als preventie en als herstelbeleid)?

Hoe is de kosteneffectiviteit van een sociale aanpak te bepalen?

Ook de efficiëntie is van belang bij het beoordelen van de sociale aanpak. Torenvlied en Akkerman (2005) spreken van 'kosteneffectiviteit' (zie ook paragraaf 3.3). Daarvoor is inzicht nodig in de kosten en baten van fysieke herstructurering én in de kosten en baten van een alternatieve strategie waarbij sterker wordt ingezet op een sociale aanpak. Er is echter geen empirisch materiaal voorhanden waarmee een dergelijke analyse van kosten en baten kan worden gemaakt. Hier ligt dus in eerste instantie een vraag voor nader onderzoek. Maar ook zonder dat onderzoek kan worden verondersteld dat het financiële en maatschappelijke eindresultaat sterk zal verschillen per project. Ook zal niet iedere wijk zich even goed lenen voor een alternatief met sociale investeringen. Beleidsmakers zitten dus met de vraag hoe ze kunnen komen tot zinnige afwegingen. Wanneer moet men kiezen voor een voornamelijk fysieke aanpak en wanneer voor de nadruk op een sociale benadering? De tweede vraag in dit hoofdstuk luidt daarom: hoe kan de kosteneffectiviteit van een sociale aanpak worden bepaald, al dan niet in vergelijking tot fysieke herstructurering?

Is het wijkbeleid een stimulans voor sociale investeringen?

Als we aannemen dat de sociale aanpak een kosteneffectief alternatief is voor fysieke herstructurering, rijst de vraag of de sociale aanpak meer gestimuleerd dient te worden in het wijkbeleid van de centrale overheid. Op dit moment concentreert het centrale overheidsbeleid zich onder de noemer van de '56-wijkenaanpak' op wijken die zijn geselecteerd op basis van de cumulatie van maatschappelijke problemen in samenhang met de (fysieke) herstructureringsopgave. In het stedelijke vernieuwingsbeleid wordt weliswaar een integrale aanpak van sociale, economische en fysieke problemen nagestreefd, maar de investeringen in het herstructureringsbeleid zijn vooral gericht op fysieke vernieuwing van de woningen. De derde vraag is dan ook of het wijkbeleid van de centrale overheid adequaat is waar het gaat om de stimulering, dan wel financiering van sociale investeringen.

Per vraag worden relevante standpunten en onderzoeksresultaten besproken, voornamelijk op basis van bestaande literatuur. Bij ieder vraagstuk worden stellingen geformuleerd, soms in de vorm van aanbevelingen voor de politiek en soms in de vorm van hypothesen voor nader onderzoek. Ook wordt een methode toegelicht waarmee de kosteneffectiviteit van zowel de fysieke herstructurering als een sociale aanpak kan worden beoordeeld.

7.2 Een alternatief voor herstructurering?

7.2.1 *Herstructurering: herstel- of preventiebeleid?*

Herstructurering is voor een belangrijk deel ingegeven vanuit de wens om de marktpositie van woningen en buurten te verbeteren en ook op langere termijn zeker te stellen. Daarbij is herstructurering op te vatten als herstelbeleid én als preventiebeleid. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief is herstructurering een vorm van preventiebeleid, omdat de woningen in de wijken op dit moment weinig tot geen verhuurbaarheidsproblemen vertonen – er wordt vooral geïnvesteerd om mogelijke toekomstige problemen te voorkomen. Maar doorgaans gaat deze herstructurering gepaard met flinke (onrendabele) investeringen en moeizame herhuisvestingsprocessen die extra druk geven op de vaak toch al krappe woningmarkt. Dit roept de vraag op of het niet effectiever en efficiënter is om de vervalspiraal tegen te gaan door de investeringen meer te richten op sociale aspecten in plaats van op de bakstenen (zie bijvoorbeeld Rienhart et al., 2004). Vanuit sociaal perspectief is herstructurering op te vatten als herstelbeleid, omdat er sprake is van aanpak van wijken die volgens politiek-maatschappelijke normen al problemen vertonen. Dit roept de vraag op of de vervalspiraal niet in een eerder stadium kan worden gestopt of afgeremd door middel van slim sociaal beheer. De doelstellingen zijn vanuit beide invalshoeken overigens hetzelfde: het gaat om het consolideren of verbeteren van de marktpositie van de wijken in samenhang met de sociaaleconomische samenstelling van de bewoners. In deze paragraaf beschrijven we een alternatief voor fysieke herstructurering in de vorm van een ‘sociale aanpak’. Ook gaan we na of het aannemelijk is dat een dergelijke aanpak effectief kan zijn bij het behouden of versterken van de marktpositie. Daarom onderzoeken we of een ‘puur’ sociale aanpak afdoende kan zijn als alternatief voor de fysieke herstructurering (wetende dat in de praktijk vaak een combinatie van sociale en fysieke maatregelen nodig zal zijn).

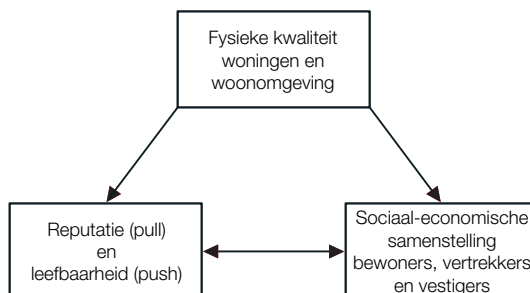
7.2.2 *Een sociale aanpak*

Woningmarkttheorieën gaan ervan uit dat de marktpositie van een buurt wordt beïnvloed door een wisselwerking tussen de kwaliteit van de woningen en de kenmerken van de bewoners. Een concentratie van relatief slechte en goedkope woningen leidt tot een concentratie van kansarmen, en dat draagt weer bij aan een slecht buurtimago, zodat er als het ware een vervalspiraal ontstaat (zie bijvoorbeeld Prak en Priemus, 1984). Het bestaan van deze vervalspiraal wordt bevestigd door resultaten uit het Woningbehoeftenonderzoek (WBO, 2002). In wijken met

leefbaarheidsproblemen is het aandeel huishoudens met lage inkomens hoger dan in wijken zonder leefbaarheidsproblemen (respectievelijk 47% en 26%). Ook blijkt dat er zich verhoudingsgewijs veel bewoners met lage inkomens in de wijken met leefbaarheidsproblemen vestigen en dat er veel mensen met hogere inkomens wegtrekken (VROM, 2004). Overigens speelt deze problematiek niet alleen op buurt, maar ook op stadsniveau (zie bijvoorbeeld Kleinhans, 2005; Nicolaas, 2005).

Figuur 7.1 beeldt het mechanisme onder de vervalcyclus van buurten uit. In navolging van Koopman (2006) wordt in figuur 7.1 onderscheid gemaakt in (problemen met) de leefbaarheid en de reputatie van buurten als verklarende schakels in het vervalproces. Leefbaarheid heeft betrekking op de 'waardering van de woonomgeving door de bewoners' (Marsman en Leidelmeijer, 2001). Leefbaarheid is daarmee nadrukkelijk verbonden aan de buurt zoals deze door de mensen die er nu wonen wordt ervaren. Het heeft betrekking op de waardering van zowel de fysieke als de sociaaleconomische kwaliteit van de woonomgeving. Een slechte leefbaarheid kan leiden tot de wens om te verhuizen; het is een zogenaamde 'pushfactor'. Juist de sociaaleconomisch sterkere bewoners zullen eerder in staat zijn om deze wens te verwezenlijken dan de sociaaleconomisch zwakkere bewoners: resultaat is een lagere waardering van de sociaaleconomische kwaliteit. Reputatie (of imago) heeft betrekking op de perceptie van de kwaliteit van de woonomgeving door mensen van buiten de buurt. Een goede reputatie kan een 'pullfactor' zijn, maar naarmate de perceptie van de kwaliteit van de woonomgeving lager is, zullen minder mensen geneigd zijn naar de betreffende buurt te verhuizen. Met name de sociaaleconomisch sterkere bewoners zijn eerder in staat om voor een andere buurt te kiezen. Van leefbaarheid en reputatie kan verwacht worden dat ze aan elkaar gecorreleerd zijn: de reputatie komt immers mede tot stand op basis van ('via-via') informatie uit de buurt zelf. Als een slechte leefbaarheid samenvalt met een slechte reputatie, wordt het sociaaleconomische vervalproces in de buurt versneld: sociaaleconomisch sterkere bewoners trekken weg en sociaaleconomisch zwakkeren stromen binnen. Overigens wijst het verkennende onderzoek van Koopman (2006) erop dat de samenhang tussen leefbaarheid en reputatie niet altijd sterk hoeft te zijn. Koopman deed onderzoek naar de leefbaarheid en reputatie van de Rotterdamse wijk Beverwaard en kwam tot de conclusie dat de reputatie slecht is, terwijl de leefbaarheid niet bovengemiddeld slecht is.

Figuur 7.1: Samenhang tussen fysieke kwaliteit, sociaaleconomische bewonerssamenstelling, reputatie en leefbaarheid van buurten



Er kan op verschillende manieren worden ingegrepen in de vervalspiraal. Bij herstructurering wordt vooral gekozen voor de aanpak van de woningvoorraad. Door de woningvoorraad en -omgeving te vernieuwen, wordt tevens getracht een andere sociaaleconomische groep aan te spreken. Hiermee wordt (impliciet of expliciet) geprobeerd de leefbaarheid voor de vernieuwde bewonersgroep te verhogen ten opzichte van de leefbaarheid voor de oorspronkelijke bewonersgroep. Daarmee wordt ook een effect op de reputatie beoogd, indirect door de verbeterde leefbaarheid en direct door het creëren van positieve associaties met de vernieuwde wijk.

Figuur 7.1 wijst op een aantal potentiële alternatieven voor herstructurering, namelijk:

- investeren in de leefbaarheid van een buurt zonder grootschalige herstructurering van de woningvoorraad;
- en/of directer investeren in de binding met de buurt (voor het tegengaan van vertrek van kansrijke bewoners);
- en/of directer investeren in de reputatie van de buurt;
- en/of directer sturen op de sociaaleconomische samenstelling van de bewoners.

Deze alternatieven kunnen worden getypeerd als een primaire 'zachte' of sociale aanpak, ten opzichte van herstructurering als primaire fysieke aanpak.

Bij investeren in leefbaarheid zonder grootschalige herstructurering kan worden gedacht aan preventieve en repressieve maatregelen ter vergroting van de veilig-

heid en vermindering van diverse soorten van overlast. Simpel gezegd gaat het om het 'schoon, heel en veilig' maken en houden van buurten, wat in feite de kern vormt van het leefbaarheidsbeleid van corporaties en gemeenten.

Investeren in buurtbinding kan door de sociale interactie tussen bewoners te stimuleren, woningen te verkopen, de zeggenschap over de woonomgeving te vergroten en de sociale cohesie te bevorderen via woningtoewijzing. Corporaties organiseren al regelmatig buurtprojecten en feesten ter bevordering van de sociale interactie. Sociale interactie kan worden ondersteund door voorzieningen voor ontmoetingen te creëren, zoals een multifunctioneel buurtcentrum of een (brede) school (zie bijvoorbeeld WRR, 2005; Blokland in Kraaijeveld, 2005). Woningverkoop vindt al regelmatig plaats, maar het gaat slechts om een zeer beperkt deel van de voorraad. Veel corporaties zijn ook terughoudend in het verkopen van woningen in te herstructureren wijken, omdat daarmee de mogelijkheid tot fysiek ingrijpen wordt belemmerd. Naast verkoop zijn er ook andere manieren om de zeggenschap over de woning en woonomgeving te vergroten, die ook bij kunnen dragen aan buurtbinding. Op woningniveau valt hierbij te denken aan experimenten met cascohuurwoningen, waarbij het interieur eigendom wordt van de bewoner. Op buurtniveau gaat het om diverse vormen van actieve participatie (waarin de bewoners dus echt medezeggenschap wordt gegeven), zoals bij de uitgifte van buurtaandelen het geval is (zie bijvoorbeeld Stuij, 2005; Gruis, 2002). Met dergelijke vormen van zeggenschap op buurtniveau kan tegelijkertijd de sociale interactie tussen bewoners worden gestimuleerd. Met bevordering van de sociale cohesie via woningtoewijzing is nog weinig ervaring. Er bestaan wel ideeën over woningtoewijzing op basis van leefstijlen en woningtoewijzing op basis van (gedeeltelijke) coöptatie (zie bijvoorbeeld Catau en Portengen, 2004).

Investeren in de reputatie van een buurt ('buurtmarketing') kan door het communiceren van de sterke punten van een buurt, het kenbaar maken van activiteiten en vooral het vieren van successen, met gebruikmaking van diverse pers- en voorlichtingskanalen. Indirect kan de reputatie natuurlijk verbeteren door te investeren in de leefbaarheid zelf.

Directe sturing op de sociaaleconomische samenstelling van de buurtbewoners is ook een mogelijk onderdeel van een sociale aanpak. Hierbij speelt de woningtoewijzing een cruciale rol. Dit is inmiddels ook politiek erkend met het accepteren van de zogenaamde Rotterdamwet, waarmee het mogelijk wordt vrijkomende woningen in bepaalde buurten met leefbaarheidsproblemen gericht toe te wijzen

aan huishoudens met hogere inkomens. Ook via de verkoop van woningen kan invloed worden uitgeoefend op de sociaaleconomische bewonerssamenstelling, omdat koop haast per definitie financieel onaantrekkelijk is voor huishoudens met lagere inkomens. Een andere mogelijkheid om op de bewonerssamenstelling te sturen is door directe investering in de sociaaleconomische positie van de zittende bewoners, door stimulering van de buurteconomie en door het starten van specifiek op bewoners in zwakkere buurten gerichte opleidings- en werkgelegenheidsprojecten en die te ondersteunen door de organisatie van (betaalbare) kinderopvang.

7.2.3 Effectiviteit van de sociale aanpak

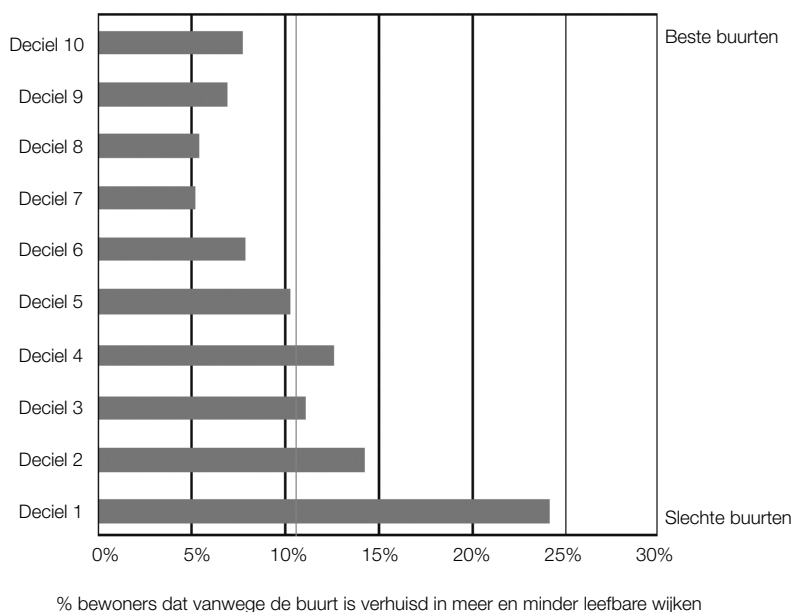
Als we de sociale aanpak als alternatief voor de fysieke aanpak voorstellen, rijst de vraag hoe effectief de sociale aanpak is met betrekking tot het bereiken van de doelstellingen van de fysieke aanpak. Het primaire doel van herstructurering is het keren van de negatieve ontwikkeling van de marktpositie. De effectiviteit van de aanpak is dan ook af te meten aan de populariteit van de wijk onder bewoners en woningzoekenden. Er is nog geen systematisch onderzoek voorhanden dat specifiek is gericht op het vergelijken van de effectiviteit van de sociale en fysieke aanpak (zelfs de effectiviteit van de fysieke aanpak in het verbeteren van de marktpositie is niet onomstotelijk bewezen). Er kan wel worden gespeculeerd op de effectiviteit van een sociale aanpak bij het handhaven of verbeteren van de marktpositie op basis van kennis van verhuismotieven, individuele ervaringen betreffende diverse aspecten van de sociale aanpak en de aard van de problematiek in de wijken.

Effectiviteit gezien vanuit verhuismotieven

In dit verband kan verwezen worden naar de resultaten van de studie van het bureau RIGO op basis van het WBO (VROM, 2004). Uit deze analyse blijkt dat de buurt voor 10% van de verhuizers aanleiding is om te verhuizen. Eén op de twaalf verhuizers is uitsluitend verhuisd vanwege de vorige buurt. In lijn met de theorie van het Career-Life-Cycle-model en daarvan afgeleide theorieën (zie voor een overzicht bijvoorbeeld Priemus, 1984 en Kleinhans, 2005), wijst het WBO uit dat een groot deel van de verhuizingen niet te maken heeft met een slechte kwaliteit van de woning of woonomgeving, maar met een mismatch tussen woning en persoonlijke omstandigheden (huishoudensontwikkeling, werk, gezondheid, enzovoort). Ook 'de woning' wordt veel als verhuismotief genoemd (zie bijvoorbeeld Koopman, 2006), maar dat kan zowel te maken hebben met een slechte kwaliteit van de woning zelf als met een mismatch met de persoonlijke omstandigheden.

Koopman (2006) concludeert op basis van het bovenstaande dat de invloed van een slechte omgevingskwaliteit op het verhuisgedrag niet overschat moet worden. Maar deze conclusie moet wel worden genuanceerd. Juist in buurten met een relatief lage of hoge waardering kan de kwaliteit van de woonomgeving cruciaal zijn als push- of pullfactor bij verhuizingen. En bij herstructurering en/of probleem-buurten kijken we juist naar dergelijke 'extreme' gevallen. De analyse van RIGO wijst uit dat het percentage verhuizers dat de buurt als reden voor verhuizing opgeeft aanzienlijk hoger is in de wijken met leefbaarheidsproblemen (zie figuur 7.2). Omgekeerd geldt dat de buurt als reden voor vestiging relatief vaak wordt genoemd in wijken met geen of weinig leefbaarheidsproblemen (zie figuur 7.3).

Figuur 7.2: De buurt als pushfactor en de leefbaarheid van de vorige buurt (VROM, 2004 - op basis van WBO 2002)

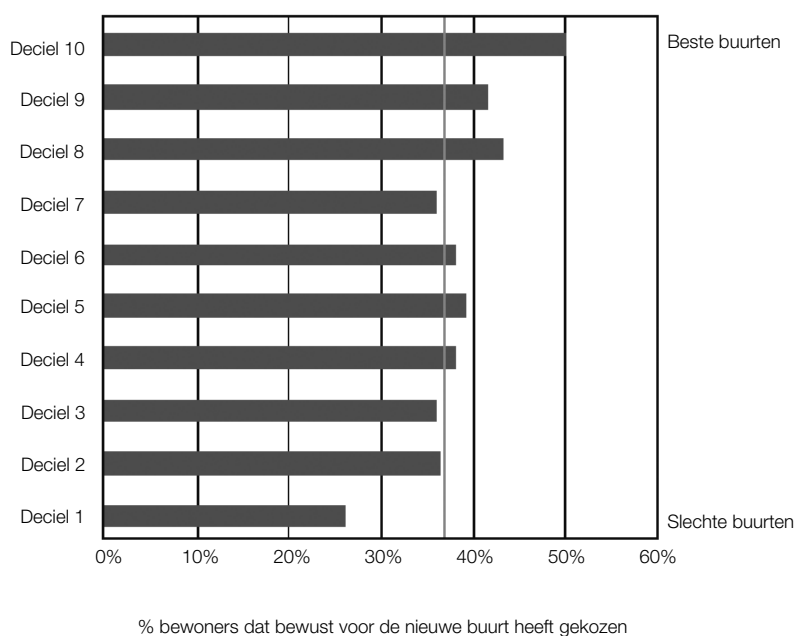


Als we nader kijken naar redenen voor vertrek uit de buurt, worden de sociale omgeving, overlast, veiligheid en kwaliteit van de fysieke woonomgeving vaak genoemd. De voorzieningen worden relatief weinig als verhuisredenen aangehaald (zie tabel 7.1; de kolom 'totaal' bevat de frequentie van de opgegeven motieven door mensen die de buurt als belangrijkste verhuisredenen opgaven). Het RIGO stelt vast dat sociale bezwaren als verhuismotief voor mensen zwaarder wegen dan fysieke

aspecten; gevoelens van onveiligheid en de medebuurtbewoners zijn voor ruim een derde deel van deze groep aanleiding om te verhuizen (VROM, 2004).

Op verzoek van de auteur heeft het RIGO een aanvullende analyse uitgevoerd waarbij specifiek is gekeken naar de verhuisredenen van mensen die zijn verhuisd uit een prioriteitswijk en de buurt als belangrijkste reden voor verhuizing aangeven. Ook deze redenen zijn opgenomen in tabel 7.1. Daarin kunnen we zien dat vooral het aspect 'onveiligheid' eruit springt als verhuisreden. Verder scoren slecht onderhoud, veranderende bewonerssamenstelling en overlast door zwerfvuil, bekladding en vernieling relatief hoog ten opzichte van andere huishoudens die vanwege de buurt zijn verhuisd.

Figuur 7.3: Leefbaarheid van de nieuwe buurt en de buurt als pullfactor (VROM, 2004 - op basis van WBO 2002)



Tabel 7.1: Redenen voor vertrek uit de buurt (RIGO, op basis van WBO 2002, met dank aan Kees Leidelmeijer)

	Verhuisd naar prioriteitswijk	Vertrokken uit prioriteitswijk	Verhuisd binnen prioriteitswijk	Totaal
Soort bebouwing	25%	15%	9%	14%
Slecht onderhoud	16%	22%	15%	16%
Onveiligheid buurt	39%	60%	35%	36%
Bewoners	39%	28%	46%	36%
Veranderende buurtsamenstelling	16%	26%	23%	19%
Overlast stank	13%	11%	5%	10%
Overlast lawaai	27%	25%	43%	29%
Overlast stof	8%	9%	0%	5%
Overlast (zwerf)vuil	19%	22%	19%	15%
Bekladding en vernieling	12%	19%	13%	14%
Onvoldoende voorzieningen	5%	10%	1%	7%
Onveiligheid verkeer	14%	15%	8%	12%
Andere redenen	22%	24%	23%	31%

Uit tabel 7.1 kunnen we concluderen dat veel redenen voor vertrek uit de buurt te maken hebben met maatregelen die via een sociale aanpak te bestrijden zijn. We veronderstellen dan ook dat met een sociale aanpak veel te winnen valt bij het keren of ten minste stabiliseren van de marktpositie van probleemwijken (gerelateerd aan de sociaaleconomische samenstelling van de bewoners).

Effectiviteit gezien vanuit afzonderlijke elementen van sociale aanpak

Naast de verhuismotieven speculeren we op de effectiviteit van een sociale aanpak op basis van beschikbare kennis over afzonderlijke elementen van de sociale aanpak, zoals sturen op leefbaarheid, buurtbinding, reputatie en bewonerssamenstelling (zie paragraaf 7.2.2). Mede door gebrek aan gericht onderzoeksmateriaal blijft dit deel van de analyse zeer globaal en gefragmenteerd. Er is ook niet getracht een uitputtend overzicht te geven van relevant onderzoeksmateriaal dat wel voorhanden is. Wel is bij elk van de afzonderlijke elementen van de sociale aanpak nagegaan of er bewijsmateriaal te vinden is waarmee aannemelijk kan worden gemaakt of ze effectief kunnen zijn als onderdeel van een sociale aanpak.

Er is weinig specifiek bekend over de invloed van leefbaarheidsactiviteiten op de marktpositie van woningen (zie ook Koopman, 2006). Wel is bekend dat veiligheid niet alleen een cruciaal onderdeel van de leefbaarheid vormt, maar ook zeer bepalend is voor de marktpositie van een buurt.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005) verwijst in dit

verband naar Marlet en Van Woerkens (2004) die op basis van een statistische analyse voorrekenen dat voor elk extra geweldsmisdrijf per 1.000 inwoners de waarde van een gemiddeld huis met zo'n € 1.100 daalt.

Uit de analyse van het RIGO blijkt dat, hoewel relatief weinig mensen aangeven dat ze de bevolkingssamenstelling van hun buurt en sociale interactie belangrijk vinden, deze factoren een zeer groot effect hebben op het totaaloordeel van de buurt (VROM, 2004). Kleinhans (2005) signaleert een sterke positieve relatie tussen het sociaal kapitaal van bewoners, waarvan sociale interactie een wezenlijk onderdeel vormt, en de buurtbinding. Bevordering van de sociale interactie kan daarom in potentie bijdragen aan verbetering van de marktpositie van een buurt. Hierbij is natuurlijk wel de vraag in hoeverre de interactie effectief kan worden bevorderd zodanig dat de binding van mensen met de buurt duurzaam wordt vergroot. Afgaande op Kleinhans (2005) kunnen we veronderstellen dat de verkoop van woningen kan bijdragen aan het stimuleren van de buurtbinding. Kleinhans (2005, p. 260) komt tot de conclusie dat eigenaar-bewoners in herstructureringsbuurten over meer sociaal kapitaal blijken te bezitten dan huurders, ook onder constant-houding van tevredenheid over woning en buurt, sociaaleconomische kenmerken, staat van de woning, woningtype, alsmede het verblijfsduurperspectief. Overigens komt het RIGO op basis van het WBO tot de conclusie dat er maar weinig mensen willen verhuizen omdat ze hun huurwoning voor een koopwoning willen omruilen of omgekeerd. Dit betekent dat het omzetten van huur- in koopwoningen slechts weinigen ervan zal weerhouden te verhuizen (VROM, 2003). Ook Kleinhans (2005, p. 248; p. 262) komt tot de conclusie dat, hoewel eigenaar-bewoners over meer sociaal kapitaal beschikken, het effect daarvan op de verblijfsduur niet significant is.

Zoals gesteld, is er geen ervaring met woonruimteverdeling op basis van leefstijlen of coöptatie ter bevordering van de sociale cohesie. Bij woonruimteverdeling op basis van leefstijlen moet wel worden opgemerkt dat bij de leefstijlentheorie juist wordt verondersteld dat bepaalde leefstijlen worden aangetrokken door bepaalde woonmilieus. Dit betekent dat men rekening moet houden met beperkingen in het aantrekken van bepaalde leefstijlen als men niet of in beperkte mate fysieke ingrepen in de woningen en woonomgeving wil uitvoeren.

De studie van Koopman (2006) beschrijft een voorbeeld van een succesvolle interventie in de reputatie van de Rotterdamse wijk Schiedamschenhoek. Kern van de aanpak van corporatie Woonbron was daar om persoonlijk contact te onderhouden met journalisten, hen uit te nodigen bij diverse gelegenheden en hen daarbij ook met

bewoners te laten spreken. Daarmee werd de aandacht van de slechte reputatie naar de directe woonervaring verplaatst. De studie van Koopman wijst overigens ook uit dat de 'marketing' van Schiedam mede succesvol was omdat Woonbron tegelijkertijd effectief kon ingrijpen in de leefbaarheid van de buurt.

Ervaringen met sturing op de sociaaleconomische samenstelling via woonruimteverdeling moet nog worden opgedaan (de Rotterdamwet is pas onlangs aangenomen). Wel is aannemelijk te maken dat via verkoop invloed kan worden uitgeoefend op de (ontwikkeling van de) bewonerssamenstelling. Een voor de hand liggende reden is dat kopen vooral interessant is voor huishoudens met midden- en hogere inkomens.

De WRR (2005) is sceptisch als het gaat om de buurt als (primair) aangrijpingspunt voor werkgelegenheidsbeleid. De buurt kan wel tot op zekere hoogte bijdragen aan de ontwikkeling van sociaal kapitaal van bewoners, wat indirect kan bijdragen aan verbetering van de sociaaleconomische positie van de zittende bewoners. De WRR (2005, p. 94) constateert ook dat er bij het herstel van de sociale infrastructuur in buurten "minder hoopgevendende ervaringen" bestaan dan bij andere door de WRR behandelde leefbaarheidsterreinen (fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs en kinderopvang). De WRR zoekt de oorzaak daarvoor gedeeltelijk in het overheidsbeleid op het gebied van welzijn en opbouwwerk. Een ander deel van de oorzaak zou natuurlijk kunnen zijn dat het sociaal kapitaal en de sociaaleconomische positie van bewoners zich veel minder goed lenen voor (directe) beïnvloeding. Daar komt bij dat, als het op buurtniveau zou lukken om de sociaaleconomische positie van bewoners te vergroten, het risico bestaat dat deze bewoners hun nieuwe mogelijkheden gebruiken om weg te trekken uit de buurt (vergelijk met Kromwijk en Oerlemans, 2005). Het effect op de marktpositie wordt daardoor verminderd. Als investeringen in de sociaaleconomische positie van de bewoners ook effectief willen zijn in het verbeteren van de marktpositie van de buurt, is het dan ook aan te bevelen ervoor te zorgen dat de buurtbinding tegelijkertijd wordt verhoogd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bevordering van lokaal ondernemerschap. Verkoop van woningen kan in voorkomende gevallen ook bijdragen aan de sociaaleconomische ontwikkeling van de bewoners. Huishoudens die hun woning te koop aangeboden krijgen, kunnen besluiten om er een baantje bij te nemen om de aankoop te kunnen financieren.

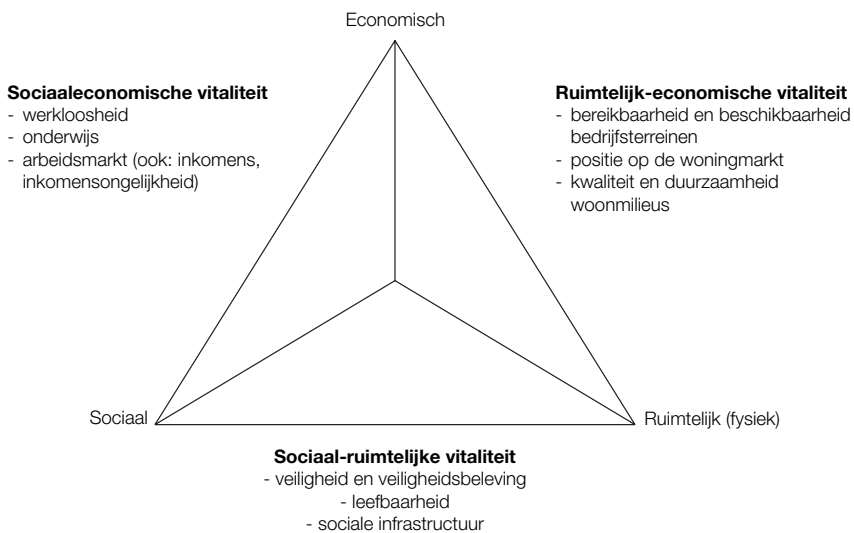
Effectiviteit gezien vanuit de aard van de problematiek

Op basis van de bovenstaande verkenning kan voorzichtig geconcludeerd worden

dat een sociale aanpak effect kan hebben op de marktpositie van een buurt. Maar een sociale aanpak zal niet in iedere wijk even effectief zijn, laat staan voldoende effectief. Om meer inzicht te geven in de relatie tussen de problematiek in de wijk en de te verwachten effectiviteit, wordt aangesloten bij het model van Buys (2002). Hij beoordeelt de vitaliteit van woongebieden met behulp van drie dimensies, gebaseerd op de pijlers van het GSB (zie figuur 7.4). Op basis van zijn dimensies onderscheidt Buys drie soorten diagnoses van problemen van woongebieden:

- de sociaaleconomische vitaliteit schiet tekort, ofwel de bewoners van een gebied blijven qua sociaaleconomische ontplooiing achter;
- de ruimtelijk-economische vitaliteit schiet tekort, ofwel de concurrentiepositie van een gebied gaat achteruit;
- de sociaalruimtelijke vitaliteit schiet tekort, ofwel er zijn leefbaarheidsproblemen.

Figuur 7.4: Dimensies van vitaliteit van woongebieden (Buys en Van Iersel, 2002)



Buys koppelt ook de remedie aan deze indeling: sociaaleconomische tekortkomingen vragen om investeringen in mensen, ruimtelijk-economische problemen vragen om investeringen in de fysieke kwaliteit, en sociaalruimtelijke problemen vragen om investeren in samenleven (zie tabel 7.2). Buys stelt dat de problematiek zich (uiteraard) langs meerdere dimensies kan voordoen en dan zal ook de oplossing vanuit meerdere invalshoeken moeten worden gedefinieerd.

Tegelijkertijd stelt Buys dat echte probleemwijken die op alle drie de dimensies slecht scoren zeldzaam zijn. Afgaande op de dimensies van Buys kunnen we veronderstellen dat een sociale aanpak vooral effectief zal zijn in wijken waarin de sociaalruimtelijke en sociaaleconomische vitaliteit tekortschiet, maar de fysieke kwaliteit van de woningen in principe voldoende is. Een sociale aanpak kan ook aanvullend zijn voor wijken met een (overwegend) ruimtelijk-economische problematiek, maar zal daar niet afdoende zijn.

Tabel 7.2: Maatregelen en effecten op wijkniveau (Buys, 2002)

Maatregelen	Sociaaleconomische effecten	Sociaal-ruimtelijke effecten	Ruimtelijk-economische effecten
Investeren in mensen (werk, opleiding, inkomen)	Meer welvaart, minder kansarmoede	Geen direct effect	Hogere kwaliteitseisen; vertrek van draagkrachtigen
Investeren in samenleven en sociaal beheer	Geen direct effect	Verbeterde leefbaarheid	Beter imago, waardoor betere marktpositie
Investeren in vastgoed en fysieke omgeving	Geen effect op zittende bevolking; concentraties kansarmen worden verplaatst of statistisch verdund	Betere beheersbaarheid; verplaatsing van probleemgevallen	Meer kwaliteit, waardoor grotere aantrekkingskracht

Samenvattend kunnen we de hypothese formuleren dat een sociale aanpak (in bepaalde situaties) effectief kan zijn in het bereiken van de doelstellingen van (fysieke) herstructurering betreffende de consolidatie en verbetering van de marktpositie. Vanzelfsprekend moet daarbij worden opgemerkt dat niet verwacht kan worden dat afzonderlijke elementen uit de sociale aanpak voldoende zijn om succes te creëren. Als de sociale aanpak al effectief kan zijn in bepaalde situaties, zal dat vooral een samenspel van maatregelen vragen. En in sommige situaties zal fysiek ingrijpen in de woningvoorraad onvermijdelijk zijn om een significante verbetering van de marktpositie te realiseren.

7.3 Fysieke of sociale aanpak?

7.3.1 Afweging tussen fysiek en sociaal ingrijpen

Een analyse van kosten en baten is van wezenlijk belang voor het maken van een afweging tussen fysieke herstructurering en een sociale aanpak. Er is echter geen empirisch materiaal voorhanden waarmee een dergelijke analyse van kosten en baten kan worden gemaakt (zie ook WRR, 2005, p. 56). Hier ligt dus in eerste

instantie een vraag voor nader onderzoek. Maar ook zonder dat onderzoek kan verondersteld worden dat het financiële en maatschappelijke eindresultaat sterk zal verschillen per project. Ook zal niet iedere wijk zich even goed lenen voor een sociale aanpak. Beleidsmakers zitten dus met de vraag hoe ze kunnen komen tot zinnige afwegingen. Wanneer moet men kiezen voor een voornamelijk fysieke aanpak en wanneer voor een nadruk op sociale investeringen in de buurt? Welke overwegingen kunnen een rol spelen bij deze beslissing? In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe inzicht kan worden verkregen in de kosteneffectiviteit van de fysieke herstructurering en een sociale aanpak. Het daarvan afgeleide beoordelingsmodel kan beleidsmakers (met name woningcorporaties) helpen bij het maken van een keuze tussen fysieke herstructurering of een sociale aanpak.

7.3.2 Financiële lasten en baten

Fysieke herstructurering brengt directe en indirecte kosten en baten met zich mee. De directe kosten van herstructurering betreffen de investeringen in aankoop, sloop, nieuwbouw en verbouw van woningen en de kosten die zijn gemoeid met de herhuisvesting van bewoners (verhuisvergoeding). Er kunnen ook indirecte kosten zijn in de vorm van een verhoogde aanspraak op de huurtoeslag (voorheen individuele huursubsidie) als gevolg van duurdere huren van geherhuisveste huishoudens en de hogere huren van de nieuwe of vernieuwde woningen die weer aan huishoudens met lagere inkomens worden verhuurd. Daarnaast kunnen er ook indirecte kosten zijn in de vorm van kosten van vervangende sociale nieuwbouw. In veel woningmarktregio's is er nog steeds een tekort aan (betaalbare) huurwoningen. Herstructurering heeft doorgaans tot gevolg dat het aantal (betaalbare) huurwoningen afneemt en geeft daarmee een extra druk op de behoefte aan betaalbare nieuwbouw (zie bijvoorbeeld Rienhart et al., 2004).

Directe baten uit de herstructurering zijn uiteraard de (verhoogde) huur- en verkoopontvangsten die kunnen worden gerealiseerd na de investeringen. Uitgaande van een 'levenscyclusbenadering' van de exploitatie kunnen er ook baten zijn in de vorm van lagere onderhoudslasten van het vernieuwde woningbestand. De indirecte baat bestaat uit de waardeontwikkeling van de wijk. Als gevolg van de verbeterde kwaliteit van de woningen en marktpositie van de buurt mag worden verwacht dat ook de marktwaarde van de woningen toeneemt.

Bij de sociale aanpak is er vooral sprake van directe kosten, waar directe en indirecte baten tegenover kunnen staan. Aan veel van de in paragraaf 2.2 genoemde

maatregelen zijn directe kosten verbonden. Het schoon, heel en veilig houden van de buurt, het organiseren van projecten en realiseren van fysieke voorzieningen voor het stimuleren van de sociale interactie en het opzetten van specifiek op de buurtbewoners gerichte opleidings- en werkgelegenheidsprojecten vragen alle inzet van mensen en middelen. Maar sommige maatregelen kunnen ook relatief goedkoop worden ingezet of leveren zelfs geld op. Sturing op de bewonerssamenstelling via woningtoewijzing hoeft in principe weinig extra kosten met zich mee te brengen. Verkoop van woningen levert direct geld op. Als de sociale aanpak effect heeft op de marktpositie, zijn er ook indirecte baten te verwachten uit behoud of verbetering van de marktwaarde van de woningen.

Vanuit financieel perspectief zal het verwachte saldo van kosten en baten natuurlijk bepalend zijn voor de haalbaarheid van fysieke herstructurering en de aantrekkelijkheid van alternatieven in de vorm van een sociale aanpak. Om een afweging te kunnen maken, zullen dus eerst de financiële gevolgen op een systematische manier in beeld gebracht moeten worden, en wel zodanig dat de alternatieven onderling te vergelijken zijn. In de financiële economie is daarvoor de methode van de netto contante waarde (NCW) ontwikkeld. Deze methode stelt beleidsmakers in staat om investeringsmogelijkheden te vergelijken op basis van de inkomsten en uitgaven die ze in de loop der tijd met zich meebrengen. De eerste stap van de NCW-methode is het uitzetten van alle verwachte inkomsten en uitgaven op een tijdbalk. De tweede stap is het bepalen van de huidige waarde van al deze inkomsten en uitgaven door ze te corrigeren voor de rendementseis van de investeerder. Het resultaat is een te salderen huidige waarde van toekomstige inkomsten en uitgaven. Door vergelijking van investeringsalternatieven kan vervolgens de investering worden bepaald die de meest gunstige waarde oplevert (zie bijvoorbeeld Rust et al. (1995) en Gruis (2000) voor een nadere toelichting op de NCW-methode).

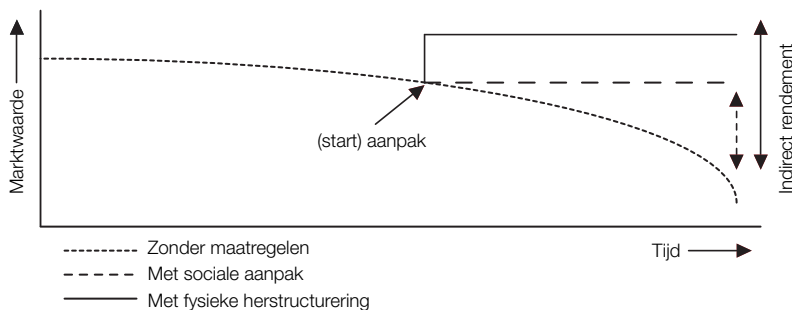
De NCW-methode heeft als groot voordeel dat inkomsten en uitgaven die op een verschillend tijdstip optreden, worden uitgedrukt in één vergelijkbaar getal. Nadeel van de NCW-methode is dat er in beginsel alleen echte 'kasstromen' in ogenschouw worden genomen (het 'directe' rendement), terwijl herstructurering ook bedoeld is voor beïnvloeding van de marktpositie van een buurt op langere termijn (het 'indirecte' rendement). Dit kan worden ondervangen door ook de marktwaardeontwikkeling als 'fictieve ontvangst' in de berekening mee te nemen. De NCW van alle inkomsten en uitgaven moet dan worden vermeerderd (of verminderd) met het verschil tussen de marktwaarde aan het eind van de beschouwde periode zoals die zou worden mét herstructurering en de marktwaarde zoals die zou worden zonder de herstructurering.

Het betrekken van de marktwaarde in de beoordeling is om twee redenen interessant:

- De marktwaarde maakt het mogelijk om de ontwikkeling van de marktpositie (het primaire doel van de aanpak) in financieel-economische zin te operationaliseren;
- Voor corporaties is het directe rendement (berekend op basis van de daadwerkelijke verhouding tussen ontvangsten en uitgaven) geen afdoende criterium voor beoordeling vanwege het ontbreken van een winstoogmerk. Het indirecte rendement op basis van de ontwikkeling van de marktwaarde geeft een rationeel financieel-economisch beoordelingscriterium, zonder dat deze 'baat' daadwerkelijk hoeft te worden geïncasseerd.

Hetzelfde principe kan uiteraard worden toegepast bij de sociale aanpak. Van de sociale aanpak kan worden verondersteld dat deze een ander effect zal hebben op de marktwaardeontwikkeling dan de fysieke herstructurering. Bij de fysieke herstructurering wordt de marktwaarde direct gestimuleerd door de kwaliteit van de woningen te beïnvloeden en indirect door (daarmee) de marktpositie van de buurt te beïnvloeden. Na ieder (deel)project zal dan ook een sprong worden verwacht in de marktwaarde van de buurt. Daarnaast zal op langere termijn ook een positief effect op het verloop van de marktwaarde worden verwacht. Bij de sociale aanpak kan verwacht worden dat er sprake zal zijn van een positief effect op het verloop van de marktwaarde (zeker ten opzichte van een 'going concern'-benadering), maar van tussentijdse sprongen in de marktwaarde zal geen sprake zijn (zie figuur 7.5).

Figuur 7.5: Schematische weergave ontwikkeling marktwaarde buurt bij fysieke herstructurering en sociale aanpak



7.3.3 Beoordeling van de kosteneffectiviteit

De ontwikkeling van de marktwaarde kan worden meegenomen in de beoordeling van de kosteneffectiviteit van de fysieke en sociale aanpak. Conform Torenvlied en Akkerman (2005) kan de kosteneffectiviteit worden beoordeeld aan de hand van drie vragen: worden de beleidsdoelstellingen gehaald, is het behalen van de beleidsdoelen terug te voeren op de effecten van de maatregelen, en wegen de behaalde doelen op tegen de gemaakte kosten voor de inzet van de maatregelen? De beleidsdoelstelling is hier gedefinieerd als het behalen van een positief effect op de marktpositie. De marktpositie wordt in financieel-economische zin geoperationaliseerd door middel van de marktwaarde, waarbij een positief effect ook kan zijn dat de daling van de marktwaarde stagneert (de vervalspiraal is dan tot stand gebracht). De effecten zullen nooit zuiver terug te voeren zijn op de ondernomen maatregelen (fysiek of sociaal), omdat de marktwaarde nu eenmaal door zeer veel exogene en endogene variabelen wordt beïnvloed (zie ook Koopman, 2006). Op basis van ons theoretisch model en verkennende analyse hanteren wij de veronderstelling dat zowel de fysieke herstructurering als een sociale aanpak effect kan hebben op de marktwaarde. De nadruk ligt bij de financieel-economische beoordeling op de derde vraag. Door te bepalen of (de contante waarde van) de kosten van de maatregelen opwegen tegen (de contante waarde van) de opbrengsten van de maatregelen, waarbij ook de groei van de marktwaarde als opbrengst wordt ingecalculeerd.

De kosteneffectiviteit van de sociale aanpak is op twee manieren te beoordelen:

- in vergelijking tot de eigen effecten: wegen de kosten van de sociale aanpak op tegen het effect op de marktwaardegroei?
- in vergelijking tot fysieke herstructurering: welke aanpak is in economisch opzicht efficiënter?

In het eerste geval wordt gekeken of de contante waarde van de kosten die verbonden zijn aan de sociale maatregelen lager dan of gelijk is aan de contante waarde van de opbrengst in de vorm van een hogere marktwaarde na de beschouwde periode. Deze beoordelingsmethode is vooral interessant als de sociale aanpak wordt voorgesteld als sociaaleconomische preventiemaatregel, in wijken waar sociaaleconomisch afglijden van de wijk een gevaar is dat zich echter nog niet of in beperkte mate voordoet en fysieke herstructurering nog niet aan de orde is als mogelijke ingreep.

In het tweede geval kan gekeken worden naar de 'economische efficiëntie' van beide aanpakken. De economische efficiëntie is te operationaliseren als de verhouding tussen de kosten en opbrengsten. Zoals gesteld kan bij fysieke herstructurering sprake zijn van:

- directe kosten in de vorm van de afname van de NCW als gevolg van de ingrepen in de wijk;
- indirecte kosten, onder meer in de vorm van extra noodzaak tot vervangende betaalbare nieuwbouw;
- indirecte opbrengsten in de vorm van de groei van de marktwaarde.

Als via de sociale aanpak een vergelijkbare verhouding tussen kosten en opbrengsten kan worden gerealiseerd als bij fysieke herstructurering, is de sociale aanpak in financieel-economisch opzicht een alternatief. Deze tweede beoordelingsmethode is vooral interessant in gevallen waar fysieke herstructurering wordt overwogen als vorm van herstelbeleid, omdat men vindt dat de wijk al niet meer aan de maatschappelijke normen voldoet. Het is dan relevant om na te gaan of een sociale aanpak een financieel-economisch aantrekkelijk alternatief kan zijn.

In de volgende paragraaf worden beide beoordelingsmethoden nader toegelicht aan de hand van een rekenvoorbeeld.

7.3.4 Beoordelingsmodel op basis van kosteneffectiviteit: een voorbeeld

Om meer inzicht te geven in hoe de voorgestelde methode behulpzaam kan zijn bij de beoordeling van de sociale aanpak als een financieel aantrekkelijk alternatief, is een globaal rekenvoorbeeld uitgewerkt. Daarbij is gekeken hoeveel een sociale aanpak zou mogen kosten, als we daarbij in financieel opzicht een vergelijkbaar resultaat willen hebben als bij de fysieke aanpak, op basis van de verhouding tussen kosten en opbrengsten. De uitgangspunten en resultaten van deze vingeroefening zijn weergegeven in tabel 7.3 en worden hieronder nader toegelicht.

In de exercitie is uitgegaan van een herstructureringsproject waarbij er gemiddeld per woning sprake is van een direct rendement (afname van de NCW als gevolg van de investering) van € 12.000 (dit komt overeen met de gemiddelde onrendabele investering per productie-eenheid uit tabel 7.11 in bijlage A). Verwacht wordt dat deze investering 'markttechnisch' rendabel is en dus leidt tot een toename van de marktwaarde met € 12.000. Tevens is ervan uitgegaan dat de investering leidt tot

een gunstigere ontwikkeling van de marktwaarde van de woningen in de buurt, waarvoor een percentage van 1% per jaar is gehanteerd. Over een periode van tien jaar bezien is er daardoor sprake van een indirect rendement van € 16.023 en een totaal rendement van € 4.023.

Om de indirecte kosten van de herstructurering te bepalen, is ervan uitgegaan dat er ter compensatie van de afname van het aantal woningen in het herstructureringsproject gemiddeld één betaalbare woning per vier woningen in het herstructureringsproject ergens anders moet worden bijgebouwd. Daarbij is ervan uitgegaan dat deze nieuwe woningen gemiddeld een onrendabele investering met zich meebrengen van € 30.000 per woning (afgeleid van tabel 7.10 in Bijlage A en afgerond). De indirecte kosten zijn dus begroot op € 7.500 per 'geherstructureerde woning', zodat het eindresultaat van de fysieke herstructurering - € 3.477 bedraagt.

Bij de sociale aanpak is ervan uitgegaan dat er jaarlijks een bepaald bedrag aan extra 'beheermaatregelen' plaatsvindt. Als gevolg van deze maatregelen stijgt de marktwaarde niet direct, maar maakt wel een gunstigere ontwikkeling door, waarvoor (ook) 1% per jaar is gehanteerd. Het totaal rendement van de sociale aanpak, exclusief de kosten voor de beheermaatregelen, komt dan uit op € 7.068.

Als we de kosteneffectiviteit van de sociale aanpak beoordelen op basis van haar eigen effecten, mogen de kosten over de beschouwde periode ook € 7.068 bedragen. Dit is equivalent aan een jaarlijkse uitgave van € 871.

Als we de kosteneffectiviteit van de sociale aanpak beoordelen in vergelijking tot de fysieke herstructurering, is de vraag: hoeveel mag de sociale aanpak (in contante waarde uitgedrukt) kosten om een financieel-economisch vergelijkbaar resultaat te halen als bij de fysieke aanpak? Een financieel-economisch vergelijkbaar resultaat is, conform de uitgangspunten uit de voorgaande paragraaf, gedefinieerd als het positieve effect van de aanpak op de marktwaarde (het indirecte rendement berekend als het 'restwaarde-effect over de beschouwde periode), gedeeld door de directe en indirecte kosten die zijn verbonden met de aanpak. Bij de fysieke herstructurering is deze verhouding $\text{€ } 16.023 / (\text{€ } 12.000 + \text{€ } 7.500) = 82\%$. De sociale aanpak mag dan contant gemaakt maximaal $\text{€ } 7.068 / 0,82 = \text{€ } 8.602$ kosten. Dit is equivalent aan een jaarlijkse uitgave over tien jaar van ruim € 1.000. Dit bedrag zou gehanteerd kunnen worden als jaarlijks budget voor de sociale aanpak.

Tabel 7.3: Voorbeeld berekening budget voor sociale aanpak op basis van vergelijk met kosten van fysieke herstructurering

Fysieke herstructurering	
Huidige marktwaarde	€ 100.000
Direct rendement (mutatie NCW)	- € 12.000
Toename marktwaarde (anno nu)	€ 12.000
Extra stijging marktwaarde	1%
Reële disconteringsvoet	4%
Beschouwde periode (jaar)	10
Indirect rendement (contant effect restwaarde op basis van marktwaarde)	€ 16.023
Totaal rendement (= direct + indirect rendement)	€ 4.023
Indirecte kosten fysieke herstructurering	
Onrendabele top vervangende betaalbare nieuwbouw	- € 30.000
Vervangingsfactor (aantal extra betaalbare nieuwbouwwoningen t.g.v. herstructurering)	0,25
Extra huurtoeslag	p.m.
Indirecte kosten	- € 7.500
Totaal resultaat fysieke herstructurering	- € 3.477
Sociale aanpak (excl. jaarlijks budget sociale aanpak)	
Huidige marktwaarde	€ 100.000
Direct rendement (mutatie NCW)	€ 0
Toename marktwaarde	0%
Extra stijging marktwaarde	1%
Reële disconteringsvoet	4%
Beschouwde periode (jaar)	10
Indirect rendement (contant effect restwaarde op basis van marktwaarde)	€ 7.068
Totaal rendement (= direct + indirect rendement)	€ 7.068
Budgetbepaling sociale aanpak op basis van effect op marktwaardeontwikkeling	
Maximale contante waarde extra beheerlast (=indirect rendement sociale aanpak)	- € 7.068
Equivalent in jaarlijkse beheerlast	- € 871
Budgetbepaling sociale aanpak op basis van vergelijk met herstructurering	
Verhouding kosten en opbrengsten fysieke herstructurering	82%
Budget sociale aanpak bij gelijke verhouding kosten en opbrengsten	€ 8.602
Equivalent in jaarlijkse beheerlast	- € 1.061

Nu het budget bekend is, kan worden bepaald of de kosten van de sociale aanpak hieruit te financieren zijn. Het is (en blijft) natuurlijk de vraag of een dergelijk budget voldoende is om een sociale aanpak te financieren die bovendien een significant effect heeft op de ontwikkeling van de marktwaarde van de buurt. Om dat

te kunnen bepalen, is veel meer cijfermatig inzicht nodig in de financiële kosten en baten van een sociale aanpak, wat er niet is. Ter illustratie toch een aantal getallen. Vanuit het bedrag kan een flinke impuls worden gegeven aan het sociaal beheer. Een complexbeheerder kost ca. € 50.000 per jaar. Van de jaarlijkse beheerlast zou er dus per ongeveer 50 woningen een (extra) complexbeheerder aangesteld kunnen worden. Ook zou er een flinke impuls kunnen worden gegeven aan onderhoud van woningen en woonomgeving. Vanuit het bedrag zou een verdubbeling kunnen worden gefinancierd van de onderhoudslasten, die in 2004 gemiddeld zo'n € 1.100 per woning bedroegen (CFV, 2005). Zeker aanwending in collectieve bestedingsvormen (wijkbudgetten) zou aantrekkelijk kunnen zijn om tegelijkertijd de buurtbinding en sociale interactie te bevorderen (zie bijvoorbeeld Rienhart et al., 2004). Het bedrag betekent in ieder geval een forse toename ten opzichte van de huidige leefbaarheidsuitgaven van corporaties, die gemiddeld per woning ca. € 70 per jaar bedragen (Aedes, 2003). Het bedrag zou wellicht nog verhoogd kunnen worden als ook verkoop onderdeel uitmaakt van de sociale aanpak en (een deel van) de verkoopopbrengst voor de sociale aanpak wordt aangewend. Dus hoewel met de beschikbare gegevens niet te beoordelen is of de sociale aanpak een financieel aantrekkelijk alternatief is voor fysieke herstructurering, is het ook zeker niet uit te sluiten dat de sociale aanpak een financieel aantrekkelijk alternatief kan zijn. Meer onderzoek is dus aan te bevelen.

Met het rekenvoorbeeld is geïllustreerd hoe woningcorporaties vanuit financiële overwegingen een budget kunnen bepalen voor een alternatieve sociale aanpak. Een belangrijke nuancering is daarbij op zijn plaats. In het rekenmodel wordt gerekened op basis van vergelijking van het effect op de marktwaaarde, in verhouding tot de daarvoor benodigde investering. De ontwikkeling van de marktwaaarde vormt binnen het model in feite de financieel-economische operationalisering van de verbetering van de marktpositie van de (woningen in) de buurt, wat uiteindelijk het doel was van de fysieke herstructurering. Door vergelijking van de fysieke en sociale aanpak op basis van hun economische efficiëntie wordt in principe een zuivere financieel-economische redenering gevolgd. Dit laat onverlet dat de absolute toename van de marktwaaarde (en dus de verbetering van de marktpositie) groter is bij fysieke herstructurering dan bij de sociale aanpak, zowel naar verwachting als in het rekenvoorbeeld. Bij woningen in buurten met een zeer lage marktwaaarde kan dan toch de fysieke herstructurering te verkiezen zijn (zie ook paragraaf 7.2.3).

Een tweede nuancering betreft het financieel-economische karakter van het model. Naast de financieel-economische baten en lasten zijn er natuurlijk ook sociale baten en lasten die een rol kunnen spelen in de afweging. Deze worden in de volgende paragraaf besproken.

7.3.5 De sociale baten en lasten

De RMO definieert sociale investeringen als investeringen in de 'sociale infrastructuur' zijnde "het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving" (Engbersen en Sprinkhuizen, 1998). Volgens deze definitie is de fysieke herstructurering van de woningvoorraad strikt genomen geen sociale investering. Met de fysieke herstructurering wordt wel (mede) beoogd om sociale problemen op te lossen. De 'theory of change' achter de herstructurering is globaal dat verbetering en differentiatie van de woningkwaliteit helpt bij het tegengaan van concentraties van kansarmen. Dit draagt weer bij aan het verspreiden van problemen dan wel de veroorzakers daarvan, en vermindert onder meer de ervaring van overlast door de bewoners in de geherstructureerde wijk. Het is echter de vraag of herstructurering bijdraagt aan de sociaaleconomische emancipatie van individuen. Veel mensen worden immers verplaatst en krijgen daarmee niet automatisch betere sociale verbanden. Herstructurering zou zelfs schadelijk kunnen zijn voor (buurtgebonden) sociale verbanden. Hieronder vatten we de sociale baten en lasten van fysieke herstructurering samen op basis van Kleinhans (2005) en we vergelijken deze met de sociale aanpak.

Kleinhans (2005) heeft recentelijk een onderzoek afgerond naar de sociale implicaties van herstructurering. Volgens Kleinhans zijn vaak terugkerende doelstellingen van herstructurering:

- versterking van de woningmarktpositie (verhuurbaarheid of verkoopbaarheid) op lange termijn;
- vermindering van de concentratie en segregatie van kansarme bewoners, al dan niet allochtoon;
- meer keuzevrijheid en wooncarrièremogelijkheden voor specifieke categorieën bewoners, zowel binnen als buiten de wijk;
- versterking van het draagvlak voor voorzieningen;
- verbetering van de leefbaarheid.

Naast de economische doelstelling van versterking van de woningmarktpositie worden er ook vaak min of meer sociale doelstellingen aan herstructurering gekoppeld. De sociale doelstelling is in essentie te herleiden tot de beïnvloeding van de migratie in de buurten en de daaraan verbonden veronderstellingen over positieve effecten. Kleinhans maakt daarbij onderscheid in een preventieve en een curatieve denklijn. In de preventieve denklijn moet herstructurering bijdragen aan het tegengaan van 'negatief gepercipieerde bevolkingsveranderingen', ofwel het wegtrekken van midden- en hogere inkomensgroepen uit buurt en stad. In de curatieve denklijn moet herstructurering bijdragen aan het stimuleren van positieve bevolkingsveranderingen. De veronderstelling is dat de maatregelen dermate ingrijpend zijn dat ze sociale veranderingen tot gevolg hebben. In de curatieve denklijn wordt herstructurering verbonden met concepten als sociale cohesie, sociale mix en sociale balans. In de curatieve denklijn worden dan ook verschillende positieve effecten (sociale baten) verondersteld. Herdifferentiatie van de woningvoorraad zou bijdragen aan de bestrijding van sociale segregatie en versterking van de sociale cohesie, en de introductie van midden- en hogere inkomensgroepen zou tot positieve rolmodellen en sociale contacten tussen verschillende groepen moeten leiden. Op veel van deze veronderstellingen is kritiek geuit vanwege het fysisch determinisme dat eraan ten grondslag ligt (Kleinhans, 2005, p. 11). Kleinhans (2005, p. 99) concludeert dan ook dat vanuit het oogpunt van de puur sociale effecten herdifferentiatie een investering met weinig rendement lijkt, omdat voor de meeste veronderstelde effecten nog maar weinig of geen empirisch bewijs is. Tegelijkertijd concludeert Kleinhans op basis van zijn eigen casestudies dat herstructurering wel positieve sociale implicaties heeft. De al dan niet gedwongen vertrekkers zijn er in hun woonsituatie op vooruit gegaan en de negatieve impact op hun sociale netwerken is beperkt. In lijn met de veronderstelling van Buys (2002; tabel 2) vindt er probleemverdunding plaats die door de huidige bewoners als een gunstig effect wordt gezien. De nieuwkomers blijken ook heel betrokken te zijn bij de buurt (Kleinhans, 2005, p. 247-248).

Een sociale aanpak kent deels dezelfde sociale baten als fysieke herstructurering. Ook bij de sociale aanpak wordt beoogd de sociaaleconomische bevolkingssamenstelling te beïnvloeden. Daarbij zal een sociale aanpak wel (nog) meer een kwestie van lange adem zijn. Verondersteld kan worden dat een sociale aanpak meer effect sorteert op het buurtgebonden sociaal kapitaal dan herstructurering, doordat er bij een sociale aanpak directer wordt beoogd de buurtbinding te beïnvloeden. Ook vanuit het perspectief van de volkshuisvesting zijn er verschillen in de maatschappelijke baten. Een sociale aanpak leidt uiteraard tot minder groei van de fysieke

kwaliteit van de woningvoorraad en draagt in dat opzicht niet bij aan de keuzevrijheid en wooncarrièremogelijkheden. Daar staat tegenover dat de sociale aanpak niet leidt tot een extra druk op de (toch al krappe) woningmarkt door herhuisvesting en afname van betaalbare woningen.

De sociale implicaties van fysieke herstructurering en een sociale aanpak laten zich veel moeilijker in financiële zin vergelijken dan de woningmarkteffecten (zie voorgaande paragraaf). Stel dat we het financiële effect van toename van het buurtgebonden sociale kapitaal als gevolg van een sociale aanpak zouden willen vaststellen. Dan moeten we eerst meten hoe groot het buurtgebonden kapitaal is, hoeveel dat toeneemt en hoeveel dat oplevert aan besparingen aan bijvoorbeeld uitkeringen (doordat bewoners toegang krijgen tot werk) of kinderopvang (doordat kinderen worden opgevangen door bijvoorbeeld de burens). Dit is op zich al een uiterst weerbarstige onderzoeksopgave. Als we dan ook nog een financieel vergelijk willen maken met effecten van fysieke herstructurering op de afname van buurtgebonden sociaal kapitaal of verandering van de aard ervan, dan wordt het onmogelijk. Maar afgaande op de logica van het model van Buys (paragraaf 2.3) en de door Kleinhans genoemde kanttekeningen kunnen we wel stellen dat een sociale aanpak de voorkeur verdient als investeren in mensen het belangrijkste doel is. Dit lijkt een schot voor open doel, maar uitgaande van de curatieve denkwijze achter herstructurering is het minder vanzelfsprekend dan het op het eerste gezicht lijkt.

7.4 56-Wijkanaanpak en sociale maatregelen?

7.4.1 Stimulansen in het overheidsbeleid?

In de voorgaande paragrafen is gesteld dat een sociale aanpak in bepaalde situaties (kosten)effectief kan zijn in het bereiken van de doelstellingen van (fysieke) herstructurering betreffende de consolidatie en verbetering van de marktpositie. In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele implicaties van deze stelling voor het overheidsbeleid. De vraag die in deze paragraaf wordt gesteld is of de sociale aanpak meer gestimuleerd kan worden in het wijkbeleid van de centrale overheid. De vraag is mede ingegeven vanuit de indruk dat ook het wijkbeleid van de rijksoverheid primair is gericht op de fysieke herstructurering. Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van het rijksbeleid op het gebied van de stedelijke vernieuwing en de 56-wijkanaanpak in het bijzonder. De (selectie van de) 56-wijkanaanpak wordt vergeleken met de sociaaleconomische problemen en de investeringsvoornemens van woningcorporaties (de belangrijkste partij in de herstructurering). Ook wordt

ingegaan op kritiek van de WRR op het (sociaaleconomische) buurtbeleid. De paragraaf sluit af met enkele aanbevelingen voor beleid.

7.4.2 Stedelijke vernieuwing, herstructurering en de 56-wijkenaanpak

Het stedelijke vernieuwingsbeleid is in de jaren negentig geïntroduceerd als vervolg op het stadsvernieuwingsbeleid. Voormalig staatssecretaris Tommel (1997, p. 24) constateerde dat er – ondanks duidelijke verbeteringen in de kwaliteit van de fysieke omgeving, mede door de stadsvernieuwing – zich ook negatieve sociale en economische ontwikkelingen in steden voordoen. Deze ontwikkelingen bedreigen de duurzaamheid van de resultaten van dat (fysieke) beleid. Tommel (1997, p. 26) pleitte dan ook nadrukkelijk voor een meer integrale aanpak, die verder reikte dan de maatregelen die in zijn nota Stedelijke Vernieuwing waren uitgewerkt. Tommel introduceerde een nieuwe beleidsfilosofie, die instrumenteel vertaald werd in de Wet stedelijke vernieuwing en het gelijknamige investeringsbudget (ISV) (Koffijberg, 2005, p. 173). Het ISV is ook gekoppeld aan het grotestedenbeleid (GSB), gericht op de dertig grote(re) gemeenten (G30). Het GSB richt zich naast de fysieke pijler ook op de sociale en economische pijler. Vanuit die drie invalshoeken wordt gewerkt aan het verbeteren van de concurrentiepositie van de steden.

Het ISV is in de fysieke pijler van het GSB terug te vinden. Het ISV-geld is bedoeld voor fysieke maatregelen op de terreinen wonen, ruimte, milieu, fysieke stadseconomie en grootschalig groen. In principe kunnen alle gemeenten aanspraak maken op een ISV-bijdrage. De gemeenten worden in dat kader verdeeld in rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten. De rechtstreekse gemeenten (de G30) ontvangen hun bijdrage direct van de rijksoverheid in het kader van het grotestedenbeleid (GSB). Voor het verkrijgen van een ISV-bijdrage moeten de gemeenten een meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP) indienen. Het Rijk toetst de voorstellen in de MOP's en vraagt advies aan de provincie. De programma's en projectplannen van de niet-rechtstreekse gemeenten worden door de provincie getoetst (bron: 'Dossier Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing' op www.vrom.nl).

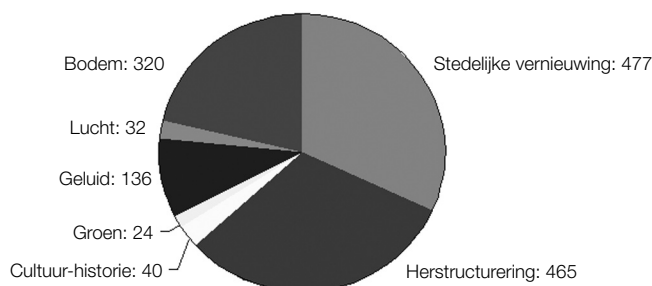
In de nota Stedelijke Vernieuwing is, in aanvulling op de herijking van de stadsvernieuwing, ook herstructurering op de politieke agenda gezet. In de nota is de term herstructurering gebruikt voor ingrepen die gericht zijn op het tijdig en preventief ingrijpen in bepaalde wijken die zich in negatieve zin onderscheiden door een eenzijdig woningbestand en een onaantrekkelijk imago (zie Tommel, 1997, p. 29). Het herstructureringsbeleid van de rijksoverheid heeft concreet gestalte gekregen

in de zogenaamde 56-wijkenaanpak. Deze aanpak is geïntroduceerd als onderdeel van het Actieprogramma Herstructurering, dat eind 2002 door voormalig minister Kamp van VROM aan de Tweede Kamer is gepresenteerd (Kamp, 2002). Dit is een samenhangend pakket dat zich richt op versnelling van de herstructurering in de steden. Naast generieke maatregelen die gelden voor het gehele stedelijke gebied in Nederland is een aantal specifieke maatregelen in het leven geroepen dat gericht is op een selectieve groep wijken. Het gaat om 56 prioriteitswijken die de komende jaren extra aandacht krijgen bij de stedelijke vernieuwing. De 56 wijken zijn voorgedragen door de dertig grote gemeenten. Het belangrijkste criterium voor selectie was de ernst en cumulatie van de maatschappelijke problemen in samenhang met de herstructureringsopgave. Het gaat om probleemwijken met in ieder geval sociale problemen en problemen met de gebouwde omgeving, dan wel wijken waarin dergelijke problemen – zonder gerichte ingrepen – op korte termijn dreigen te ontstaan (bron: 'Dossier 56-wijkenaanpak' op www.vrom.nl).

De websites van het ministerie van VROM (www.vrom.nl) en het Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (KEI; www.kei-centrum.nl) geven een overzicht van de plannen en activiteiten in de 56 wijken. Uit de overzichten kan geconcludeerd worden dat het fysieke ingrijpen in de woningvoorraad middels sloop, nieuwbouw, verkoop en renovatie centraal staat in de wijkaanpak. In veel wijken vinden ook maatregelen op sociaal gebied plaats, waarbij vooral gedacht moet worden aan leefbaarheidsprojecten (gericht op het 'schoon, heel en veilig' houden van de buurt) en bewonersparticipatie bij de planvorming. Daarnaast is ook de ontwikkeling van een multifunctioneel voorzieningencentrum of een 'brede school' vaak onderdeel van de plannen. Minder prominent aanwezig zijn plannen gericht op versterking van de buurt economie en sociaaleconomische emancipatie van individuele bewoners. De rijksoverheid draagt, zoals gesteld, voornamelijk via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing bij aan de financiering van de herstructurering. In het kader van de tweede budgetronde heeft de overheid een indicatieve budgetverdeling vastgesteld. In totaal is voor de periode 2005-2009 bijna € 1,5 miljard gebudgetteerd. Daarvan is € 465 miljoen gereserveerd voor financiering van de herstructurering. Een vergelijkbaar bedrag is gebudgetteerd voor financiering van overige (fysieke) activiteiten in het kader van de stedelijke vernieuwing. De rest van het budget is toebedeeld aan andere specifieke posten (zie figuur 6). Bij deze verdeling moet worden bedacht dat noch de G30, noch de provincies volgens de Wet Stedelijke Vernieuwing verplicht zijn zich aan de gepresenteerde uitsplitsing te houden. Zo kan een G30-gemeente binnen het totaal beschikbare budget bij de besteding andere accenten leggen. Evenzo kan een provincie bij de verdeling van het voor de provin-

cie beschikbare totaalbudget (beargumenteerd) kiezen voor een andere verdeling over de niet-rechtstreekse gemeenten (bron: 'Dossier Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing' op www.vrom.nl).

Figuur 7.6: Indicatieve verdeling ISV-2 budget (exclusief impulsbudget) (bedragen afgerond x € 1.000.000,-) (Ministerie van VROM (www.vrom.nl))



7.4.3 Investerings van corporaties in de herstructurering

Veel van de woningen in de 56 wijken zijn in handen van woningcorporaties. Van corporaties wordt dan ook verwacht dat zij een groot deel van de herstructureeringsopgave financieren, al dan niet ondersteund met overheidssubsidies uit het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing.

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV, 2005) geeft inzicht in de voorgenomen investeringen van corporaties in probleemwijken. Het CFV heeft daartoe eerst een selectie gemaakt van probleemwijken op basis van het zogenaamde Sinforebestand. Dit bestand bevat diverse demografische, sociaaleconomische en fysieke gegevens over de wijken. Door middel van weging van diverse gegevens heeft het CFV op wijkniveau (viercijferig postcodeniveau) een wijkscore berekend. Het CFV maakt daarbij onderscheid naar de (huidige) waardering van de wijkstructuur en de waardering van de wijkdynamiek (de ontwikkeling).

Het CFV waardeert 260 van de ruim 3700 postcodegebieden met een score lager dan een 5. Een waardering lager dan een 5 indiceert volgens het CFV een wijk met een zwakke structuur waar herstructurering aan de orde zou kunnen zijn (zie tabel 7.4).

Tabel 7.4: Waardering wijkstructuur volgens CFV (Sinfilebestand 2004, bewerking CFV, 2005)

Waardering structuur	Aantal viercijferige postcodegebieden
< 5 (herstructureringswijk)	260
≥ 5 en < 6	395
≥ 6 en < 7	1.081
≥ 7	2.007
Totaal	3.743

De wijkdynamiek is beoordeeld met een cijfer 6 of hoger als de ontwikkeling in de afgelopen jaren positief is geweest. Het CFV signaleert in totaal 1450 wijken met een negatieve dynamiek, waarvan er 104 lager scoren dan een 5 (zie tabel 7.5).

Tabel 7.5: Waardering wijkdynamiek volgens CFV (Sinfilebestand 2004, bewerking CFV, 2005)

Waardering dynamiek	Aantal viercijferige postcodegebieden
< 5	104
≥ 5 en < 5,5	395
≥ 5,5 en < 6	951
≥ 6	2.191
Geen waardering	102
Totaal	3.743

138 wijken kennen volgens de methodiek van het CFV zowel een zwakke structuur als een negatieve dynamiek (zie tabel 7.6).

Tabel 7.6: Dynamiek in wijken met een zwakke structuur volgens CFV (Sinfilebestand 2004, bewerking CFV, 2005)

Dynamiek in de zwakke wijken (waardering voor structuur minder dan 5)	
Waardering dynamiek	Aantal viercijferige postcodegebieden
< 5	17
≥ 5 en < 5,5	46
≥ 5,5 en < 6	75
≥ 6	122
Totaal	260

Het CFV heeft ook de 56 wijken tegen zijn eigen beoordeling afgezet (tabel 7.7). In totaal omvatten de 56 wijken 141 postcodegebieden. Op basis van de CFV-methode hebben 97 van deze postcodegebieden een waardering lager dan een 5. Tegelijkertijd heeft ruim de helft van deze gebieden een positieve dynamiek. Het CFV conclu-

deert dan ook dat de 56 prioriteitswijken niet representatief zijn voor de grootste probleemwijken. Volgens het Fonds is dat te verklaren doordat bij de selectie van de 56 wijken voor Rijk en gemeenten in eerste instantie de kans op succes en de daarvan verwachte voorbeeldwerking voor andere herstructureringswijken een belangrijke rol speelden – de kans op succes kan groter worden geacht in wijken met een positieve dynamiek (CFV, 2005).

Tabel 7.7: Waardering 56 prioriteitswijken volgens CFV (Sinferebestand 2004, bewerking CFV, 2005)

Waardering structuur	Aantal viercijferige postcodegebieden
< 5	97
Waardering dynamiek < 5	5
Waarvan dynamiek ≥ 5 en < 6	41
Waardering dynamiek ≥ 6	51
$\geq 5,5$ en < 6	36
≥ 6 en < 7	8
≥ 7	0
Totaal	141

Om een beter beeld te krijgen van de verwachte investeringen van corporaties in de (probleem)wijken, heeft het CFV aan corporaties gevraagd hun verwachte productie per postcodegebied voor de periode 2005-2009 in beeld te brengen. Aan een selectie van corporaties is ook gevraagd de verwachte productie nader uit te splitsen naar type maatregel. Deze (118) corporaties zijn geselecteerd op basis van de door het Fonds vastgestelde indicatie van hun herstructureringsopgave en/of hun werkzaamheid in één van de 56 wijken (zie CFV (2005) voor een nadere toelichting op het bepalen van de herstructureringsindicatie).

Tabel 7.8 bevat een overzicht van de totale aantallen productiemaatregelen die zijn opgegeven door de 118 corporaties, verdeeld over de wijken volgens de waardering van het CFV. Uit de analyse van het CFV blijkt dat corporaties met een zware herstructureringsindicatie hun productieprognoses ook concentreren in de zwaarst geïndiceerde wijken. In de wijken met de zwakste structuur (waardering minder dan 5) wordt 47% (137.411/294.875) van de gespecificeerde productiemaatregelen gepland, terwijl deze corporaties daar 38% van hun bezit hebben. Vooral het geplande aantal te slopen woningen in de zwakste wijken is relatief fors, wat overigens geheel in het beeld van de aanpak van herstructureringswijken past. Van het totale aantal voorgenomen te slopen woningen van 71.095 zijn er 40.574 in de zwakste wijken gepland.

Tabel 7.8: Productiemaatregelen 2005-2009 corporaties met zware herstructureringsindicatie en/of werkzaam in 56 wijken (CFV, 2005)

Corporaties met zware herstructureringsindicatie en/of werkzaam in de 56 wijken								
Wijkwaarde- ring	Wonin- gen	Sloop	Ver- koop	Nieuw- bouw huur	Nieuw- bouw koop	Verbete- ring	Aan- koop	Produc- tiemaat- regelen
< 5	540.037	40.574	15.495	25.330	21.883	33.067	1.062	137.411
≥ 5 en < 6	505.374	17.431	14.815	22.124	9.516	30.192	755	94.833
≥ 6 en < 7	266.141	5.562	7.872	15.480	5.174	8.588	243	42.899
≥ 7	89.573	1.151	2.049	11.183	3.192	1.817	340	19.732
Subtotaal	1.404.125	64.718	40.231	74.097	39.765	73.664	2.400	294.875
Wijk zonder waardering	1.966			3.096	1.009			4.105
Alleen ge- meentelijk niveau		6.377	12.886	28.266	16.017	6.264	2.793	72.263
Deels niet gespecificeerd								37.983
Totaal	1.403.091	71.095	53.117	105.479	56.791	79.928	5.193	409.586

Tabel 7.9 geeft een overzicht van de verdeling van de voorgenomen productiemaatregelen over de 56 prioriteitswijken en niet-prioriteitswijken. Hieruit blijkt dat de mate van concentratie van activiteiten in de 56 wijken voor de corporaties werkzaam in deze wijken nauwelijks groter is dan landelijk. De 98 corporaties voorzien in de 56 wijken in 28% van hun productie en verwachten dat 72% van hun productie zal plaatsvinden in andere wijken. Gerelateerd aan het aantal in de 56 wijken aanwezige corporatiewoningen (340.831 woningen) gaat het om ruim 30% van de productiemaatregelen. De productiemaatregelen van de corporaties werkzaam in de 56 wijken die gepland zijn in niet-prioritaire wijken van hun bezit, omvatten 29% van het daar aanwezige aantal woningen. Daarmee lijkt er in het productiebeleid van de corporaties nauwelijks sprake van een duidelijke focus op de 56 prioriteitswijken. Indien onderscheid gemaakt wordt naar productiemaatregel, dan valt wel de relatief hoge concentratie van sloop in de 56 wijken op, terwijl er daarnaast sprake is van een relatief laag aandeel verkoop. Het CFV (2005) geeft overigens wel aan dat de cijfers met enige terughoudendheid moeten worden beoordeeld, omdat van de 98 corporaties die werkzaam zijn in de 56 wijken er 77 hun productieprognoses hebben gespecificeerd. Van de 21 corporaties hebben er 5 een zware herstructureringsindicatie. Het bovenstaande geeft volgens het CFV dus een eerste beeld, maar geen definitief overzicht van de inzet in de 56 wijken.

Tabel 7.9: Verdeling productiemaatregelen corporaties werkzaam in prioriteitswijken over prioriteitswijken en niet-prioriteitswijken 2005-2009 (CFV, 2005)

	In 56 wijken	In procenten	Buiten 56 wijken	In procenten	Totaal
Sloop	34.089	48	37.006	52	71.095
Verkoop	10.608	20	42.509	80	53.117
Nieuwbouw huur	19.451	18	86.028	82	105.479
Nieuwbouw koop	16.193	29	40.598	71	56.791
Verbetering	22.526	28	57.402	72	79.928
Aankoop	959	18	4.234	82	5.193
Totaal productiemaatregelen	103.826	28	267.777	72	371.603
Aantal corporatiewoningen	340.831		933.119		1.273.950
Productiemaatregelen/woningen		30		29	

7.4.4 Sociaaleconomische investeringen in de buurt: kritiek van de WRR

In de stedelijke vernieuwing wordt onderkend dat voor een succesvol herstel- en preventiebeleid een integrale wijkaanpak nodig is, met fysieke, economische en sociale investeringen. Zoals we hierboven hebben gezien, wordt de wijkaanpak gekenmerkt door een nadruk op de fysieke component. De op specifieke wijken gerichte overheidssubsidies en -faciliteiten zijn in belangrijke mate gericht op de fysieke investeringen, in aanvulling op de investeringen van woningcorporaties in de fysieke vernieuwing van de woningvoorraad. Hoewel er vaak – en steeds vaker – ondersteunende sociale maatregelen plaatsvinden, kan men stellen dat de wijkaanpak doorgaans niet wordt getrokken vanuit de sociaaleconomische sectoren. De focus op de fysieke vernieuwing in de huidige wijkaanpak roept vraagtekens op over de effectiviteit en invalshoek van het huidige wijkbeleid. Als sociale en economische invalshoeken onvoldoende aan bod komen, kunnen de integrale doelen van de stedelijke vernieuwing en de wijkaanpak immers ook niet worden gerealiseerd.

De WRR zet in zijn advies 'Vertrouwen in de buurt' (WRR, 2005) ook kanttekeningen bij het huidige buurtbeleid. De WRR (2005, p. 59) stelt: "Vooral in herstructureringsgebieden is aandacht vereist voor een betere afstemming van enerzijds de fysieke en anderzijds de sociale overheidspijlers. Beleidsmakers concentreren zich meestal op de fysieke pijler (huizen, straten, wijken) en verliezen de sociale pijler (mensen in hun samenhangen) uit het oog."

De WRR beveelt dan ook aan om nog sterker dan nu het geval is te streven naar integraal, gebiedsgericht (buurtgericht) beleid. Een van de problemen die de WRR

constateert bij het vormgeven van een integraal beleid is de zwakte van de sociale pijler, voortkomende uit de verkokering of versnippering binnen deze sector en de beperkte kwaliteit in combinatie met overbelasting van frontlijnmedewerkers. De verkokering heeft mede betrekking op de geldstromen in de sociale pijler. Volgens de WRR klagen er steeds "mensen aan de frontlijn over het grote aantal en exact omschreven geldstromen van de rijksoverheid". De WRR citeert een wethouder die inspiratie ontleent aan de fysieke pijler: "Wat je nodig hebt, is één sociaal vernieuwingsbureau, parallel aan het stedelijke vernieuwingsbureau. Eén pot en één gezamenlijke organisatie" (WRR, 2005, p. 98). De WRR beveelt aan dat het onderscheid op landelijk en provinciaal niveau tussen de separate en elkaar regelmatig concurrerende beleidstakken GSB en ISV moet vervallen. Daarnaast constateert de WRR (2005, p. 102-104) een gebrek aan beleidscontinuïteit in de sociale sector. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn er verschillende golven van buurtbeleid geweest. Het meeste beleid wordt niet gekenmerkt door langetermijnwaarborgen of verankering.¹

Wat betreft de economische pijler – het uitzicht op werk – constateert de WRR dat deze pijler bij de verankering van de 'sociale herovering' beleidsmatig tekortschiet. Sociale herovering zonder een gelijktijdige bestendiging vormt echter een weinig zinvolle symptoombestrijding (WRR, 2005, p. 229-231). Overigens stelt de WRR (2005, p. 111) ook dat de buurt maar in zeer beperkte mate een aangrijpingspunt is voor werkgelegenheidsbeleid. De dominerende aangrijpingspunten daarvoor liggen volgens de WRR in bredere, buurtoverstijgende beleidskaders die gebruikmaken van andersoortige instrumenten zoals belastingfaciliteiten. De WRR (2005, p. 231) verwijst in dit verband naar de belastingaftrek die bedrijven en particulieren in het Verenigd Koninkrijk krijgen voor hun *community investment*.

7.4.5 Aanbevelingen voor wijkbeleid - rolverdeling overheid en woningcorporaties

Uit het voorgaande is een aantal conclusies te trekken over factoren in het huidige beleid die de integrale aanpak belemmeren (of op zijn minst niet bevorderen). In deze paragraaf formuleren we op basis daarvan een aantal aanbevelingen voor het overheidsbeleid. De aanbevelingen betreffen de inhoudelijke en geografische focus van het buurtbeleid van de rijksoverheid.

Inhoudelijke focus

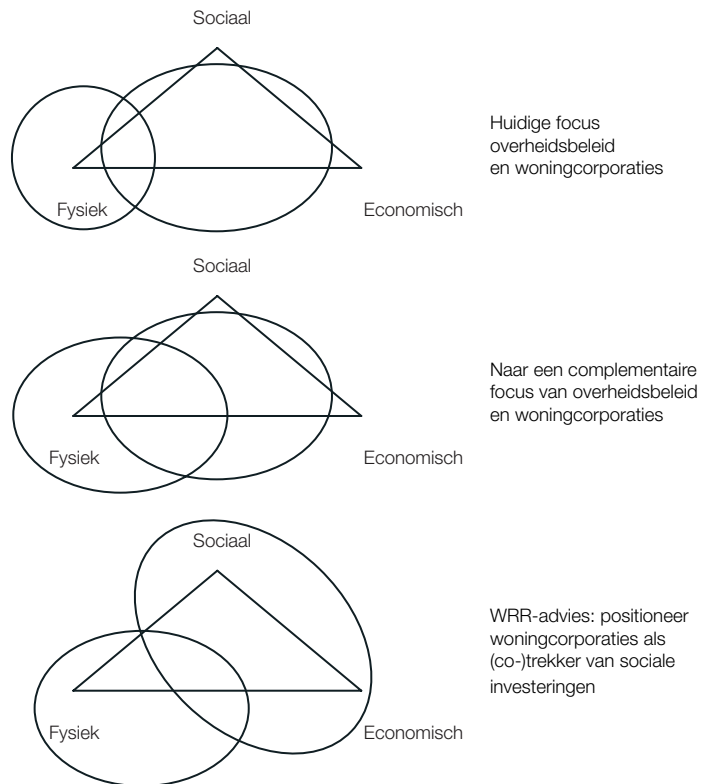
De (rijks)overheid is via het ISV en de 56-wijkenaanpak primair gericht op de fysieke vernieuwing. Er is geen duidelijke tegenhanger voor het ISV en de 56-wijkenaanpak voor de bevordering van de sociale en economische investeringen in

buurten. Men kan zich daarbij afvragen of de overheid haar middelen effectief en efficiënt aanwendt. Woningcorporaties zijn voornemens (CFV, 2005) om flinke investeringen te doen in de fysieke vernieuwing van de wijken. De in de sector aanwezige vermogens zijn in principe ook toereikend om deze investeringen te financieren (CFV, 2003).² De nadruk van het huidige buurtbeleid van de overheid op de fysieke pijler zorgt dus in feite voor een overlap met de woningcorporaties. Het is dan ook te overwegen om als overheid duidelijker een complementaire benadering te kiezen. De overheid zou zich sterker kunnen profileren als trekker van de sociale en economische investeringen in de buurt. Wellicht kan dat ook samengaan met de huidige functie van het ISV als *'trigger money'* voor fysieke investeringen (zie Dieleman, 2002 in Priemus et al., 2002). Maar misschien zijn corporaties veel beter te verleiden door een overheid die haar eigen verantwoordelijkheid kiest. De overheid stelt dan geld en menskracht ter beschikking voor de sociale en economische ondersteuning en verankering van het wijkbeleid 'in ruil voor' fysieke investeringen door de woningcorporaties.

De WRR (2005, p. 212) adviseert om in de uitvoering van de sociale herovering, waar het de fysieke en sociale inrichting betreft, het hoofdaannemerschap bij de woningcorporaties te leggen. Corporaties hebben er een direct belang bij en hebben een blijvende aanwezigheid bij de buurt. Hun werk wordt vereenvoudigd door een succesvolle sociale herovering en de waarde van hun bezit kan zelfs stijgen, zodat er ook een financieel belang is. Daarnaast hebben ze de schaal, middelen en infrastructuur om een continuïteit te waarborgen (ook los van politieke stromingen). Maar aan dit advies van de WRR zijn ook beperkingen verbonden. De WRR trekt de bovenstaande conclusie mede op basis van haar veldonderzoek (Hazeu et al., 2005) waarin inspirerende voorbeelden staan van woningcorporaties die succesvol een brede verantwoordelijkheid hebben genomen. Het is echter goed te beseffen dat er een groot verschil is tussen de kopgroep van woningcorporaties en het peloton. Waar de voorlopers buiten hun traditionele fysieke taakveld druk aan het experimenteren zijn, zijn veel andere corporaties nog druk bezig de verzelfstandiging uit de jaren negentig te verwerken binnen hun traditionele fysieke activiteiten op het gebied van wonen. Het is dus de vraag of corporaties zich binnen enkele jaren op grote schaal tot effectieve hoofdaannemers voor de welzijnssector kunnen omvormen, zelfs al zouden zij de formele verantwoordelijkheid krijgen. Het kan veel tijd kosten voordat de noodzakelijke deskundigheid in huis is gehaald. Daarnaast zijn er geografische beperkingen aan het geven van additionele verantwoordelijkheden aan woningcorporaties: zij zijn weliswaar actief in veel probleemwijken, maar ze zijn niet in alle wijken even prominent aanwezig. Ook is er een afbreukrisico: een

dergelijke strategie kan er bij de lokale overheid toe leiden dat de verantwoordelijkheid wordt afgeschoven op woningcorporaties, die het vervolgens vertikken om alle overheidstaken zomaar over te nemen. De WRR zou dus wel eens te optimistisch kunnen zijn over de algemene daadkracht van woningcorporaties. Bovendien laat deze strategie de overlap in de primair fysieke oriëntatie van Rijk en corporaties onverlet. De aanbeveling van de WRR om corporaties ruimere verantwoordelijkheden te geven als trekker bij de sociale herovering kan dus op zijn minst worden aangevuld met een duidelijkere complementaire focus van het overheidsbeleid (zie figuur 7.7).

Figuur 7.7: Schematische weergave van aanbevelingen voor de verschuivingen in de focus van wijkbeleid van overheid en woningcorporaties



Geografische focus

De selectiewijze van de 56 wijken kan een tweede belemmerende factor zijn voor een integraal beleid. Volgens het CFV (2005) zijn de 56 prioriteitswijken in eerste instantie geselecteerd op succesfactoren en de daarvan verwachte voorbeeldwerking. Het zijn niet per definitie de wijken met de zwakste structuur. En ook voor de corporaties zijn de 56 wijken in hun prognoses niet representatief voor de grootste probleemwijken die de meeste productie-inspanningen behoeven (zie ook Bijsterveld, 2005). Als de rijksoverheid daadwerkelijk een integraal buurtbeleid wil stimuleren, is het aan te bevelen de prioriteitswijken ook op basis van de zwaarte van de (integrale) problematiek te selecteren. Hierbij kan inspiratie worden geput uit de Engelse benadering. Ook daar stimuleert de centrale overheid een integrale aanpak op buurtniveau via beleid, subsidies en (andere) faciliteiten. Er zijn daar 88 prioriteitsbuurten geselecteerd. Deze wijken zijn top-down geselecteerd op basis van indicatoren van de sociaaleconomische achterstand – een wezenlijk andere invalshoek dan de bottom-up-selectie van de Nederlandse aanpak op basis van de (voorwaardelijke) noodzaak tot fysieke vernieuwing. In het Engelse buurtbeleid is fysieke vernieuwing ook aan de orde en zijn de sociale verhuurders vaak ook een van de kernpartners, maar over de gehele linie lijkt de sociaaleconomische vernieuwing prominenter aanwezig dan in de Nederlandse wijkaanpak. Verder stimuleert de Engelse overheid veel explicieter de lokale integrale organisatie door subsidieverlening te verbinden aan de vorming van lokale strategische samenwerkingsverbanden (zie www.neighbourhood.gov.uk).

7.5 Conclusie

In deze bijdrage is vanuit het domein 'wonen' gekeken naar de opbrengsten van sociale investeringen. De verkenning is gericht op een aantal vraagstukken rondom de herstructurering van wijken. Kan een sociale aanpak een effectief alternatief zijn voor fysieke herstructurering? Hoe kan de kosteneffectiviteit van een sociale aanpak worden bepaald, al dan niet in vergelijking tot fysieke herstructurering? Bevat het wijkbeleid van de centrale overheid voldoende stimulansen voor sociale investeringen?

Ten aanzien van de effectiviteit van een sociale aanpak, als alternatief voor fysieke herstructurering, is de hypothese geformuleerd dat een sociale aanpak effectief kan zijn in het behouden dan wel versterken van de marktpositie van een wijk. Deze hypothese is opgesteld op basis van een 'verklarend' model, analyse van verhuismotieven, kennis over de effectiviteit van mogelijke onderdelen van een

sociale aanpak en het analytisch kader van Buys (2002) voor het duiden van problemen en daarbij passende oplossingen. Vanuit het laatste is geconcludeerd dat een sociale aanpak vooral effectief kan zijn in wijken met sociaaleconomische of sociaalruimtelijke problemen. Ook in andere wijken zal het onontbeerlijk zijn flink in te zetten op de fysieke vernieuwing van de woningvoorraad.

Om de kosteneffectiviteit te beoordelen, is gesteld dat beleidsmakers (met name woningcorporaties) kunnen kijken naar hoe de kosten van maatregelen zich verhouden tot het effect van maatregelen op de ontwikkeling van de marktwaarde van de woningen.

Als de contante waarde van de kosten wordt 'gedekt' door de groei van de marktwaarde, is de aanpak kosteneffectief te noemen. Dit criterium kan enerzijds worden gebruikt bij de beoordeling van een sociale aanpak als preventiemaatregel: als het lukt om in een buurt met een sociale aanpak de marktwaarde op peil te houden, kan de noodzaak tot fysieke herstructurering worden uitgesteld. Het criterium kan ook worden gebruikt om de kosteneffectiviteit van een sociale aanpak met fysieke herstructurering te vergelijken. De verhouding tussen het directe rendement en het indirecte rendement van beide maatregelen moet dan met elkaar worden vergeleken.

Betreffende het overheidsbeleid (de 56-wijkenaanpak en het ISV) is gesteld dat de nadruk ligt op het stimuleren van fysieke investeringen. Daarmee bestaat een overlap met de functie en doelstellingen van woningcorporaties, die op zich voldoende middelen hebben om de fysieke vernieuwing van de woningvoorraad zelfstandig te kunnen financieren. Geopperd is dat de centrale overheid zich nadrukkelijker zou moeten richten op het stimuleren van sociaaleconomische maatregelen. De overheid en woningcorporaties zouden dan veel duidelijker complementair aan elkaar kunnen opereren, waarbij de steun van de overheid voor sociaaleconomische investeringen in de buurt tevens als '*trigger money*' zou kunnen werken voor fysieke investeringen door woningcorporaties. Daarbij moet de overheid overwegen of ze prioriteitswijken niet veel explicieter moet selecteren op basis van indicatoren van sociaaleconomische achterstand, temeer omdat van de 56 wijken is vastgesteld dat deze niet per definitie de wijken met de grootste problemen zijn.

Tot slot: in de bijdrage is aannemelijk gemaakt dat een sociale aanpak effectief kan zijn bij het behouden of versterken van de marktpositie van buurten. Aan de hand van een eenvoudig rekenmodel is geïllustreerd hoe de kosteneffectiviteit van een sociale aanpak en fysieke herstructurering kan worden bepaald. Er is echter nog

veel empirisch onderzoek nodig om bewijsmateriaal te verzamelen voor de effecten en kosteneffectiviteit van sociale investeringen op het domein van het wonen. Dit zal, net als de wijkaanpak zelf, een lange adem vergen, waarbij het uitzicht op harde resultaten door de weerbarstigheid van de materie twijfelachtig is. Er zal dus nog lang gewerkt moeten worden op basis van aannemelijk gemaakte veronderstellingen, 'werkhypothesen'. Maar goed, dat is niets nieuws onder de zon voor domeinen van beleid en wetenschap als welzijn en wonen.

Noten

1. Illustratief voor de beperkte houdbaarheid van het buurtbeleid is het verloop van de programma's van de rijksoverheid op dit gebied. Het laatste initiatief, het (experimenten)programma 'Onze buurt aan zet', startte in 2001 als opvolger van het programma 'Heel de buurt' uit 1998. Het programma eindigde in 2004 (met een variatie van successen en mislukkingen, aldus de WRR (2005, p. 41)).
2. Bijlage A bevat een rekenexercitie die erop wijst dat corporaties voornemens zijn in de periode 2005-2009 ruim € 3 miljard onrendabel te investeren in de herstructurering.

Literatuur:

- Aedes, 2003. *Bedrijfstakinformatie 2002; kengetallen van de Nederlandse woningcorporaties*. Hilversum: Aedes.
- Bijsterveld, K., 2005. Stedelijke vernieuwing is niet louter een fysieke kwestie (interview met Trevor James), *Building Business*, (10) (www.buildingbusiness.com).
- Buys, A., 2002. Tussen de pijlers van het grotestedenbeleid: op zoek naar de dimensies van stedelijke vitaliteit. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, (6), 29-33.
- Buys, A. & Iersel, J. van, 2002. *Duurzaam herstel van kwetsbare wijken: een analyse ten behoeve van de Tussenstand Grotestedenbeleid*. Amsterdam: RIGO.
- Catua, F. en Portengen, S., 2004. De straat: speelveld voor een maatschappij van bange mensen? Hoe vinden wij de weg naar nieuwe gemeenschappen? In: H. Grünhagen, *Resultaat op straat* (paperbundel discussiedagen bouwen en wonen). Den Haag: NIROV.
- CFV, 2003. *Investeren uit steen*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- CFV, 2005. *Verslag financieel toezicht woningcorporaties: verslagjaar 2004*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Dieleman, J.C., 2002. *Conceptnotitie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing II (ISV-II)*. Den Haag: VNG.
- Engbersen, R. & Sprinkhuizen, A., 1998. De noodzaak van investeringen in de sociale infrastructuur. *Staatscourant*, (142), 3.
- Gruis, V.H., 2000. *Financieel-economische grondslagen voor woningcorporaties: het bepalen van de bedrijfswaarde, risico's en het voorraadbeleid*. Delft: Delft University Press.

- Gruis, 2002. Klantgericht of klantgestuurd voorraadbeleid. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, (6), 34-39.
- Kamp, H.G.J., 2002. *Voortgang Stedelijke Vernieuwing en de aanpak van vijftig wijken*. Brief aan de Tweede Kamer (DBO2002101910). Den Haag: Ministerie van VROM.
- Kleinhans, R., 2005. *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*. Delft: Delft University Press.
- Koffijberg, J., 2005. *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting*. Delft, Delft University Press.
- Koopman, M., 2006 (te verschijnen). *Leefbaarheid- of imagoprobleem: de gevolgen op de woningmarkt van de sociale vernieuwing in Schiedam en Beverwaard*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB/Habiforum.
- Kraaijeveld, K., 2005. Meer plekken voor korte ontmoetingen; socioloog Talja Blokland zoekt binding (interview). *TSS – Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, (12), 4-7.
- Kromwijk, M. & Oerlemans, A., 2004. De stad als empowermentfabriek voor bewoners. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, (3), 12-16.
- Marlet G. en Woerkens, C. van, 2004. *De maatschappelijke baten van een veilige stad*. Breukelen: NYFER.
- Marsman G. en Leidelmeijer K., 2001. *De waardering van de woonomgeving door de bewoners*. Amsterdam: RIGO.
- Nicolaas, H., 2005. Meer allochtonen en minder autochtonen in de vier grote steden. *DEMOS*, 21 (10), 82-83.
- Prak, N.L. en Priemus, H., 1984. Model om verval van naoorlogse wijken beter te voorspellen. *Bouw*, (17), 37-39.
- Priemus, H., 1984. *Verhuistheorieën en de verdeling van de woningvoorraad*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Priemus, H., Verhage, R. & Kruijthoff, H.M., 2002. *De stedelijke investeringsopgave 2003-2014*. Delft: Delft University Press.
- Rienhart, E., Gruis, V. & Veldman, J., 2004. Wonen om niet: een rendabele aanpak van de stedelijke vernieuwing. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, (5) 15-17.
- Rust, W.N.J. et al., 1995. *Vastgoed financieel*. Delft: Delftse Universitaire Pers en Management Studiecentrum.
- Stuij, Y., 2005. Wie betaalt bepaalt, maar valt er wat te bepalen in de sociale huursector? *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, (6).
- Tommel, D.K.J., 1997. *Nota Stedelijke Vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Torenvlied, R. en Akkerman, A., 2005. *Preventiebeleid: een verkennende achtergrondstudie*. Den Haag: RMO.
- VROM, 2003. *Beter thuis in wonen: kernpublicatie WoningBehoeft Onderzoek 2002*. Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM, 2004. *Leefbaarheid van wijken*. Den Haag: Ministerie van VROM.

WRR, 2005. *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bijlage A: Investerings corporaties

Het CFV heeft geen informatie over de financiële gevolgen van de voorgenomen herstructureringsactiviteiten. Het CFV beschikt wel over algemene prognoses van alle productievoornemens van alle corporaties en de daaraan verbonden onrendabele investeringen (zie tabel 7.10). Als we de gemiddelde onrendabele investeringen per productie-eenheid over de periode 2004-2007 uit tabel 7.13 vermenigvuldigen met de voorgenomen productie van de corporaties met een zware herstructureringsindicatie en/of bezit in één van de 56 wijken, krijgen we een globale indicatie van de verwachte investeringen van corporaties in de herstructurering. Tabel 7.11 bevat het resultaat van deze rekenexercitie.

Tabel 7.10: Onrendabele investeringen als gevolg van productiemaatregelen corporaties 2004-2009 (x € 1 miljoen) (CFV, 2005)

	Aantal (pro-ductie) 2004/ 2007	Bedrag				Totaal bedrag 2004/ 2007	Bedrag		Gemiddeld per produc-tie- c.q. be-zitswoning 2004/2007 (x €1)
		2004	2005	2006	2007		2008	2009	
Activering									
Nieuwbouw	149.303	2.066	3.105	5.554	5.762	16.509	4.993	3.806	110.575
Aankoop	12.375	317	182	171	126	796	124	108	64.329
Woningverbetering		995	1.506	1.232	940	4.673	831	666	1.937
Overig		260	271	279	269	1.079	121	39	
Totaal activering		3.661	5.064	7.235	7.097	23.057	6.069	4.619	
Nieuwbouw		615	917	1.330	1.329	4.191	1.170	931	28.072
Aankoop		11	22	24	17	73	15	15	5.910
Woningverbetering		182	312	257	204	955	205	192	396
Sloop		20	42	54	52	167	43	45	2.142
Overig		66	62	28	29	184	28	31	
Totaal onrendabele inves-teringen		893	1.354	1.692	1.631	5.570	1.462	1.214	
Bruto-investeringen		4.554	6.418	8.927	8.728	28.627	7.530	5.833	
Desinvesteringen									
Verkoop	72.175	647	854	657	605	2.762	563	496	38.270
Sloop	78.06.	102	107	168	126	504	109	80	6.451
Overig	256	65	25	13	4	106	4	2	
Totaal desinvesteringen		814	967	837	735	3.372	677	578	
Saldo investeringen en desinvesteringen		3.740	5.431	8.090	7.994	25.255	6.853	5.255	

Tabel 7.11: Globale indicatie onrendabele investeringen corporaties in herstructurering 2005-2009 (CFV, 2005 - eigen bewerking)

Activiteit	Gemiddelde onrendabele investering per productiewoning 2004/2007 (x € 1)	Aantal productie-maatregelen corporaties met zware herstructureringsindicatie en/of bezit in prioriteitswijk 2005-2009	Product (indicatie totaal voorgenomen onrendabele investeringen) (x € 1 miljoen)
Nieuwbouw	28.072	10.5479	2.961
Aankoop	5.910	5.193	30
Woningverbetering	396	79.928	32
Sloop	2.142	71.095	152
Totaal onrendabel			3.176

8. Investeren in veiligheid: de opbrengsten

Gerard Marlet, Atlas voor gemeenten, Utrecht

8.1 Inleiding

Geweld, diefstal en vernielingen kosten geld. Als geweld, diefstal en vernielingen kunnen worden voorkomen, wordt dus geld bespaard. Die besparing bestaat uit de waarde van een fiets of autoradio, een winkelruit of de kosten van een gemoles-teerd bushokje. Het ministerie van Economische Zaken heeft de kosten van vernie-ling en diefstal voor ondernemers ooit becijferd op € 1,9 miljard per jaar.

Maar een onveilige woonomgeving kost vooral ook woongenot van alle mensen die in de wijk of stad wonen. En omgekeerd leidt meer veiligheid tot meer woongenot. Dat woongenot vertegenwoordigt waarschijnlijk de belangrijkste maatschappelijke waarde van veiligheid.

Wat is die waarde van veiligheid precies? Wat leveren investeringen in veiligheid de maatschappij op? En hoe verhouden die opbrengsten zich tot de kosten van veiligheidsbeleid?

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) vermoedt dat preventieve so-ciale investeringen in bijvoorbeeld veiligheid effectiever en goedkoper zijn dan her-stelbeleid. Om dat vermoeden te toetsen wordt antwoord gezocht op drie vragen:

1. Wat is de effectiviteit van sociale investeringen?
2. Wat zijn de kosten van sociale desinvesteringen?
3. Is herstelbeleid effectief en efficiënt?

Dit hoofdstuk richt zich nadrukkelijk op de tweede vraag: wat zijn de maatschappelijke kosten van onveiligheid? En dus automatisch ook: wat is de waarde van veiligheid? En wat zijn de opbrengsten van verbetering van de veiligheid in een wijk of stad?

Een cruciale vraag bij beoogde investeringen in preventieve maatregelen is of de kosten van die investeringen opwegen tegen de opbrengsten. Daarvoor is het noodzakelijk om het effect van veiligheidsbeleid niet alleen uit te drukken in afname van het aantal misdrijven of het onveiligheidsgevoel, maar ook in euro's. Alleen op die manier kunnen de kosten en baten zinvol met elkaar vergeleken worden.

In dit hoofdstuk wordt de waarde van veiligheid in de stad berekend (paragraaf 8.3). Het maatschappelijk rendement van sociale investeringen wordt daarmee echter nog niet aangetoond. Daarvoor zijn nog twee ingrediënten nodig: de kosten van veiligheidsbeleid en de effectiviteit van dat beleid in termen van het verbeteren van de veiligheid in een wijk of stad. In paragraaf 4 wordt beschreven hoe die ontbrekende ingrediënten zouden kunnen worden verkregen.

De in dit hoofdstuk beschreven onderzoeksresultaten vormen wel het cruciale derde ingrediënt van een kosten-batenafweging, namelijk een mogelijk instrument om de verbeterde veiligheid als gevolg van sociale investeringen in geld uit te drukken en dus uiteindelijk in verband te kunnen brengen met de kosten van dat beleid. De basis voor het berekenen van die opbrengsten van sociaal beleid is de hedonische prijsmethode.

8.2 De hedonische prijsmethode

Veiligheid is een publiek goed. Het probleem met het bepalen van de waarde van een publiek goed is dat veiligheid niet te koop is in de winkel. Er is dus geen kassa waar meteen duidelijk wordt wat mensen willen betalen voor veiligheid in hun woonomgeving. Maar er is wel een omweg om te bepalen wat mensen bereid zijn te betalen voor veiligheid: de hedonische prijsmethode.

De hedonische prijsmethode gaat ervan uit dat mensen in hun woongedrag rekening houden met de kenmerken van een stad of dorp. Als een stad er mooi uitziet, goed bereikbaar is, veel voorzieningen biedt én veilig is, wordt zo'n stad aantrekkelijk gevonden om in te wonen. Als veel mensen dan in zo'n stad willen (blijven) wonen, neemt daar de vraag naar huizen toe, en dus de prijs. Verschillen in hui-

zenprijzen tussen steden worden veroorzaakt door allerlei verschillende kwaliteitskenmerken die mensen in hun afweging betrekken, waarvan veiligheid er naar verwachting dus één is. Door de invloed van veiligheid op het huizenprijsniveau in steden te meten, kan de waarde die mensen aan veiligheid hechten worden achterhaald.

De hedonische prijsmethode is wetenschappelijk weliswaar gangbaar, maar roept vaak intuïtieve weerstand op. De waarde van voorzieningen en overheidsinvesteringen afmeten aan de hoogte van de huizenprijzen leidt al gauw tot de reactie dat hoge huizenprijzen helemaal niet goed zijn voor een stad. Maar huizenprijzen zijn niet voor niets hoog. Ze zijn hoog omdat een stad aantrekkelijk gevonden wordt om in te wonen. Net zoals het prijsverschil tussen eten in een goed restaurant en een kroket uit de muur iets verraaft over de kwaliteit: *“Rents are high at desirable locations; they are both a cost and a benefit in exactly the same way that a lobster dinner costs more, but also provides greater benefits, than does a bean dinner”* (Knapp en Graves, 1989).

Huizenprijsverschillen weerspiegelen dus de waarde die mensen toekennen aan de kwaliteiten en voorzieningen van de stad. Het prijsniveau in een stad of wijk is daarmee een maatstaf voor wat mensen voor de kenmerken van die stad of wijk over hebben. De huizenprijzen weerspiegelen wat burgers ervoor over hebben om in de nabijheid te wonen van alles wat de stad te bieden heeft en te profiteren van de voorzieningen die er zijn. Veiligheid is een van de aspecten die in de afweging worden betrokken, en zou in theorie dus in de huizenprijsverschillen moeten zijn verdisconteerd.

Er zijn diverse internationale voorbeelden van dergelijke analyses. In Amerika is meermalen aangetoond dat veiligheid significant positief de huizenprijsverschillen tussen steden verklaart – of liever gezegd: misdrijven scoren significant negatief (bijvoorbeeld Blomquist et al., 1988). In de volgende paragraaf worden de resultaten gepresenteerd van een eerste poging om de waarde van veiligheid in Nederlandse steden te berekenen met de hedonische prijsmethode.

8.3 De waarde van veiligheid

De maatschappelijke waarde van veiligheid kan worden geschat door het veiligheidsniveau in Nederlandse steden in verband te brengen met de vraag naar huizen, op basis van de verschillen in huizenprijzen. De geëigende econometrische methode voor een dergelijke berekening is een cross-sectie-analyse.

Een cross-sectie-analyse maakt een dwarsdoorsnede van Nederland om een verschijnsel (in dit geval huizenprijzen) te verklaren uit verschillende factoren. Veiligheid is natuurlijk niet de enige factor die van invloed is op de huizenprijzen in steden. Om toch de waarde van veiligheid geïsoleerd te kunnen bepalen, moet het verschil in huizenprijzen tussen in dit geval steden worden verklaard uit zo veel mogelijk factoren die van invloed zouden kunnen zijn, en waarvan veiligheid er één is.

Daarom worden in de analyse zo veel mogelijk stedelijke voorzieningen en kenmerken, waaronder diverse veiligheidsindicatoren, in verband gebracht met de verschillen in huizenprijzen. Vervolgens wordt bepaald wat het relatieve belang van veiligheid (ofwel: de te verwachten negatieve invloed van onveiligheid) binnen het totaal van de verklarende factoren is.

Behalve veiligheid zijn bijvoorbeeld de beschikbaarheid van werk, het aanbod van culturele voorzieningen, de kwaliteit van de woningvoorraad en diverse stedelijke voorzieningen naar verwachting van belang voor de keuze om ergens te gaan wonen. Als indicator voor de beschikbaarheid van werk in de woonomgeving is de bereikbaarheid van banen in en vanuit iedere gemeente genomen, op basis van werkelijke reistijden per openbaar vervoer en auto, gecorrigeerd voor files. Als indicatoren voor cultuur is het aanbod van podiumkunsten, musea en bibliotheken opgenomen. De kwaliteit van de woningvoorraad wordt afgemeten aan de gemiddelde oppervlakte van woningen en het percentage koopwoningen in het totale woningaanbod. Het percentage vooroorlogse woningen en het aantal rijksmonumenten worden meegenomen als indicatoren voor het historische karakter van een stad.

De nabijheid van de zee, de nabijheid van natuurgebieden, de aanwezigheid van parken en de nabijheid van recreatief water zijn indicatoren voor natuur en groene omgeving. De culinaire kwaliteit, het caféaanbod en de sluitingstijden gelden als indicatoren voor het horeca-aanbod. En tot slot zijn ook het aantal kinderopvangplaatsen en de kwaliteit van het onderwijs in een stad in de analyse betrokken. Een definitie en een uitgebreide beschrijving van deze factoren geven Marlet en Van Woerkens (2005).

Daarnaast zijn verschillende indicatoren van veiligheid getoetst. De meest voor de hand liggende indicator is die van het totale aantal geregistreerde misdrijven. Die gegevens zijn verkregen van het CBS en gebaseerd op het aantal aangiftes bij

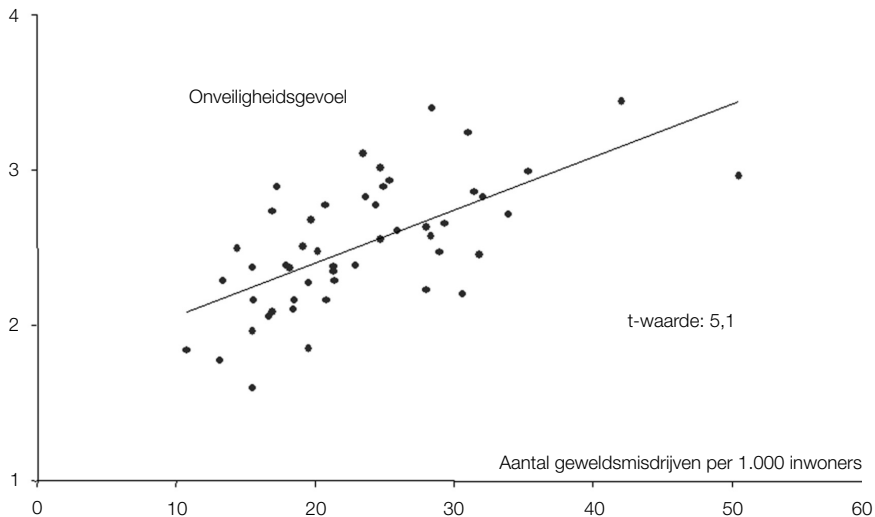
de politie. Niet alleen het totale aantal misdrijven is in de analyses meegenomen, maar ook de afzonderlijke categorieën, zoals geweldsmisdrijven, vernielingen en vermogensdelicten (diefstal).

Er is veel kritiek op dergelijke gegevens. Zo kan een betere bereikbaarheid van de politie – zoals voor het doen van aangifte – ertoe leiden dat het (geregistreerde) misdaadcijfer stijgt. Anderzijds kan ook een gebrekkige registratie bij de politie de cijfers vertekenen. Niet van alle delicten wordt aangifte gedaan, zodat het geregistreerde aantal misdrijven lager is dan het feitelijke aantal misdrijven. Bovendien blijkt de aangiftebereidheid per soort delict nogal te verschillen en zijn er ook regionale verschillen in aangiftebereidheid.

Omdat in de analyses echter meerdere gemeenten in een cross-sectie-analyse met elkaar worden vergeleken, zijn de uitkomsten minder gevoelig voor fouten in afzonderlijke metingen. Bovendien is voor de veiligheidsindicatoren ook nog uit twee andere databestanden geput: de Misdaadmonitor van het *Algemeen Dagblad* en de Politieindicator van het ministerie van BZK (2003). Die laatste is gebaseerd op enquêtes, zodat naast feitelijke misdaadcijfers ook verschillende indicatoren van het subjectieve veiligheidsgevoel van de burgers in de modellen konden worden meegenomen.

De verschillende veiligheidsindicatoren zijn om te beginnen onderling vergeleken. Tussen de objectieve criminaliteitscijfers (aangiftes) uit de verschillende bronnen blijkt logischerwijs een sterke correlatie te bestaan. Maar belangrijker is dat er ook tussen de objectieve indicatoren en het subjectieve veiligheidsgevoel een sterk verband bestaat. Dit geldt met name tussen de indicatorscore onveiligheid uit de Politieindicator (BZK 2003) en het aantal geweldsmisdrijven op basis van aangiftes: 40,5% van het onveiligheidsgevoel van burgers kan met een hoge mate van statistische betrouwbaarheid (t -waarde = 5,7) worden toegeschreven aan het aantal geweldsmisdrijven in de stad (zie figuur 8.1).

Figuur 8.1: Verband tussen geweldsmisdrijven en onveiligheidsgevoel

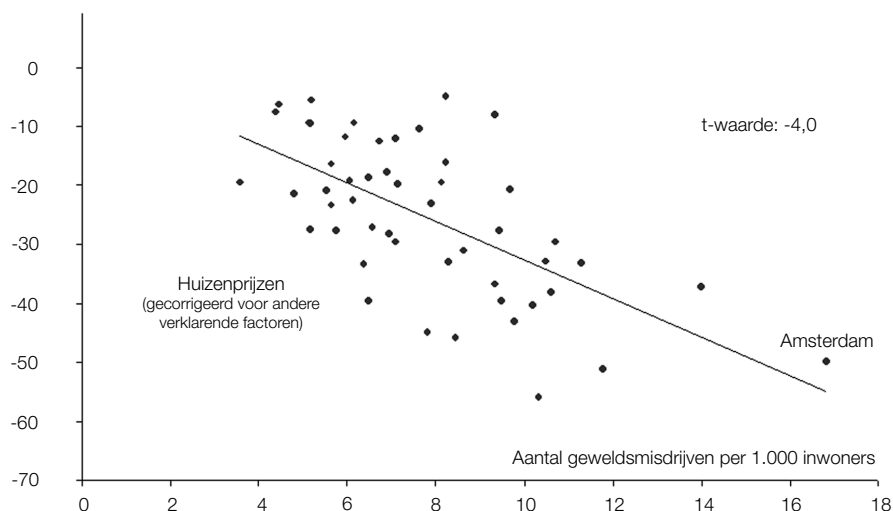


Vervolgens zijn al die verschillende veiligheidsindicatoren in meervoudige modellen samen met alle andere hierboven beschreven factoren in verband gebracht met de verschillen in huizenprijzen.

In het meest robuuste model blijkt het aantal geweldsmisdrijven in een stad een sterk significant negatieve invloed te hebben op de huizenprijzen. Of omgekeerd: het veiligheidsniveau heeft een significant positieve invloed op de vraag naar huizen in een bepaalde stad. Met andere woorden, hoe groter de veiligheid in een stad, hoe meer woongenot, hoe groter de vraag naar woningen en hoe hoger de huizenprijzen.

Figuur 8.2 laat dit resultaat gestileerd zien. De figuur toont het duidelijke verband tussen het aantal geweldsmisdrijven en het huizenprijsniveau. In de figuur is het huizenprijsniveau gecorrigeerd voor alle andere factoren die de verschillen in huizenprijzen significant verklaren, zodat alleen de invloed van (on)veiligheid overblijft.

Figuur 8.2: Hoger aantal geweldsmisdrijven gaat samen met lagere huizenprijzen



Elk extra geweldsmisdrijf per 1.000 inwoners in een stad gaat samen met een lagere waarde van een gemiddeld huis in die stad van zo'n € 1.100 (de regressiecoëfficiënt is 1087,5, zie tabel 8.1).

De resultaten van de schattingen met de verschillende veiligheidsindicatoren staan in tabel 8.1.

Naast geweldsmisdrijven bleken de categorie overige misdrijven en het onveiligheidsgevoel (indicatorscore onveiligheid) duidelijk significant negatief verband te houden met het huizenprijsniveau in steden, waarbij geweldsmisdrijven het sterkste verband laten zien. De invloed van het aantal vermogensmisdrijven (diefstal) op de huizenprijzen bungelt op de grens van statistische betrouwbaarheid. Dat geldt ook voor het totale aantal misdrijven en het aantal misdrijven volgens het Wetboek van Strafrecht. Dat komt naar verwachting vooral omdat die categorieën misdrijven sterk 'vervuild' zijn door de vele aangiftes voor fietsendiefstal. Het aantal misdrijven volgens de Verkeerswet en de overige wetten heeft geen significante invloed op de huizenprijzen in steden.³

Tabel 8.1: De relatie tussen de diverse indicatoren voor (on)veiligheid en het huizenprijsniveau (2002)¹

Verklarende variabele	Coëfficiënt	t-waarde
Totaal aantal misdrijven	- 50,3	(1,6)*
Misdrijven Wetboek van Strafrecht	- 20,2	(1,7)*
Misdrijven Verkeerswet	- 74,5	(-0,2)
Misdrijven overige wetten	- 149,4	(-0,1)
Geweldsmisdrijven	- 1087,5	(-4,0)***
Vernielingen	- 181,9	(-0,7)
Vermogensmisdrijven	- 20,2	(-1,6)*
Overige misdrijven WvS	- 7013,2	(-2,9)***
Veiligheidsgevoel	- 12,0	(-2,4)**

1. In de analyse is gecorrigeerd voor alle andere factoren die de verschillen in huizenprijzen verklaren, zodat alleen onveiligheid overblijft.

*** t-waarde > 2,6 = met 99% zekerheid significant

** t-waarde > 2,0 = met 95% zekerheid significant

* t-waarde > 1,6 = met 90% zekerheid significant

OLS (geen ruimtelijke autocorrelatie), n = 50

8.4 De opbrengsten van sociale investeringen

Uit berekeningen op basis van de hedonische prijsmethode blijkt dat veiligheid in een stad samengaat met hogere huizenprijzen. Elk extra geweldsmisdrijf per 1.000 inwoners blijkt in een stad samen te gaan met een lagere waarde van een gemiddeld huis in die stad van zo'n € 1.100.

Voor een stad als Utrecht, met gemiddeld zo'n twaalf geweldsmisdrijven per 1.000 inwoners per jaar, zou dat betekenen dat de huizen gemiddeld zo'n € 13.000 goedkoper zijn als gevolg van de onveiligheid. Met andere woorden: als er geen geweldsmisdrijven zouden zijn, zouden de huishoudens gemiddeld bereid zijn € 13.000 meer voor hun huis te betalen. Een volledig veilige stad Utrecht is de inwoners dus zo'n € 13.000 waard. Ter vergelijking: in de VS was een gemiddeld huishouden aan het begin van de jaren tachtig bereid ongeveer \$ 35.000 meer te betalen voor een woonlocatie in de veiligste stad ten opzichte van de minst veilige stad (Blomquist et al., 1988).

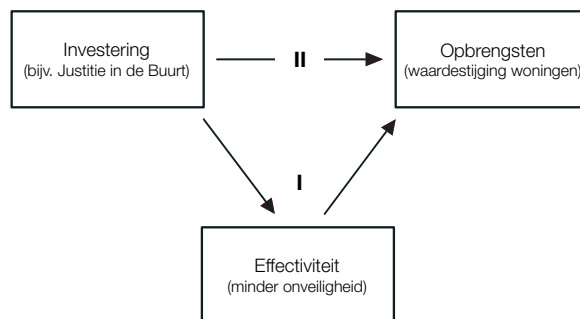
Maar wat hebben we aan deze kennis in het kader van de effectiviteit en opbrengsten van sociale investeringen?

Allereerst – en ondanks de onzekerheden omtrent de causaliteit die altijd samen-
gaat met dit soort analyses – de conclusie dat Nederlandse huishoudens in hun
woonbeslissingen rekening houden met de mate van veiligheid van een stad. Ze
zijn bereid meer voor hun huis te betalen als dat in een veilige stad staat. Veilig-
heid is dus geld waard. En huishoudens geven met hun vraag naar huizen in een
bepaalde stad, en hun bereidheid daarvoor te betalen, aan hoeveel waarde zij aan
het veiligheidsniveau van die stad hechten. Die constatering is van belang voor het
beoordelen van het nut van sociale investeringen, omdat die de mogelijkheid opent
om de hedonische prijsmethode in te zetten voor het meten van de opbrengsten
van sociale investeringen.

De berekeningen op basis van de hedonische prijsmethode zoals die in paragraaf
8.3 zijn gepresenteerd, geven inzicht in de waarde van veiligheid. Maar nog niet in
de opbrengsten van vergroting van die veiligheid. En juist om die opbrengsten moet
het gaan in het debat over de waarde van sociale investeringen. Want voeg daar de
kosten van het beleid om die veiligheid te vergroten aan toe, en er ontstaat inzicht
in de maatschappelijke kosten en baten van sociale investeringen, in bijvoorbeeld
veiligheid.

Het ligt daarbij overigens voor de hand dat preventieve maatregelen meer op-
brengen dan herstelbeleid, omdat bij herstelbeleid het kwaad al is geschied en de
maatschappelijke kosten dus al zijn gemaakt. Aan de andere kant zijn preventieve
maatregelen waarschijnlijk duurder dan herstelbeleid. Een gedegen maatschappe-
lijke kosten-batenanalyse kan meer duidelijkheid verschaffen over de verschillen
tussen preventie en herstelbeleid.

Figuur 8.3: De opbrengsten van veiligheidsbeleid berekenen



De hedonische prijsmethode kan op twee manieren behulpzaam zijn bij het in kaart brengen van de maatschappelijke opbrengsten van investeringen in veiligheid. Die twee routes zijn uitgezet in figuur 8.3.

Allereerst (pad I) kan de effectiviteit van veiligheidsbeleid in euro's worden uitgedrukt op basis van de in paragraaf 8.3 gepresenteerde onderzoeksresultaten. Investerings in veiligheid leiden tot minder misdrijven en/of een groter veiligheidsgevoel in de wijk of stad. De waarde van die toegenomen veiligheid kan vervolgens worden bepaald op basis van de gevonden relatie tussen veiligheid en huizenprijzen.

Om dit pad te kunnen bewandelen is wel inzicht nodig in de effectiviteit van het veiligheidsbeleid; de precieze veiligheidseffecten van het beleid moeten bekend zijn. Om die vervolgens in euro's te kunnen uitdrukken, kunnen de coëfficiënten uit tabel 8.1 worden gebruikt.

Maar inzicht in effectiviteit van beleid is juist vaak een groot probleem. Als die effectiviteit niet bekend is, is er nog een omweg denkbaar (pad II). Er kan namelijk ook direct worden gemeten of als gevolg van de investeringen in veiligheid de waarde van woningen in een wijk of stad meer zijn toegenomen dan in andere wijken of steden. Op die manier kunnen de opbrengsten van de investeringen in veiligheid worden berekend zonder dat de effectiviteit van beleid precies bekend is.

Langs twee routes is het dus mogelijk om de opbrengsten van sociale investeringen te meten met behulp van de hedonische prijsmethode.

De mitsen en maren van beide routes worden besproken aan de hand van een concreet voorbeeld: Justitie in de Buurt (JIB). JIB is in de jaren negentig ingesteld om de veiligheid en het veiligheidsgevoel in wijken met ernstige problemen te verbeteren. Dat zou moeten gebeuren door de zichtbare aanwezigheid van justitionele taken in de betreffende buurten.

De maatschappelijke baten van JIB zouden kunnen worden uitgerekend volgens route I in figuur 8.3. Er zijn namelijk al pogingen gedaan om de effectiviteit van JIB te meten. Daaruit blijkt dat het veiligheidsgevoel van mensen in wijken met JIB niet meer is toegenomen dan in wijken zonder JIB. Maar het ervaren slachtofferschap is in tien van de twintig gevallen (vier categorieën misdrijven maal vijf JIB-wijken) wel meer afgenomen dan in niet-JIB-wijken.

Als de mate waarin dat slachtofferschap als gevolg van JIB is afgenomen bekend is, kan daarvan op basis van de coëfficiënten uit tabel 8.1 de maatschappelijke waarde worden bepaald. Die rekensom leidt tot een schatting van de opbrengsten van het JIB-beleid⁴. In combinatie met de kosten van dat beleid kan dat resulteren in een antwoord op de vraag of JIB maatschappelijk zinvol is geweest.

Althans, als de mate waarin de veiligheid als gevolg van JIB verbeterd is ook echt bekend is. Want daarin schuilt langs deze route het probleem. Enquêtes of aangiftes kunnen wel uitwijzen dat de veiligheid in een JIB-wijk is verbeterd, maar het is nog maar de vraag of dat het gevolg is van JIB. Er kunnen natuurlijk allerlei andere factoren aan ten grondslag liggen, zoals een gelijktijdige stedelijke vernieuwingsoperatie in dezelfde wijk. Bovendien is het de vraag of met JIB de veiligheid in een stad per saldo is vergroot, en de problemen niet slechts van de ene naar de andere wijk zijn verplaatst.

Met analyse van de veiligheidsontwikkeling in alle wijken in een stad of in het hele land, in modellen met zo veel mogelijk andere verklarende variabelen, kan geprobeerd worden het effect dat aan JIB kan worden toegeschreven te isoleren. Als het echter – bijvoorbeeld door databeperkingen – niet goed mogelijk blijkt te zijn om de effectiviteit van het beleid te meten, loopt route I dood.

Route II is dan een alternatieve methode om de maatschappelijke opbrengsten van JIB te berekenen. Langs die route wordt de inzet van JIB (input van beleid op basis van extra budget of fte's) direct in verband gebracht met de huizenprijsontwikkeling in wijken of steden. Ook in dit geval is een cross-sectie-analyse de meest geschikte methode, op basis van wijken of steden met en zonder JIB.

En ook in dit geval valt of staat het succes van de analyse met de kwaliteit van het model en de aanwezigheid van voldoende variabelen die in theorie van invloed kunnen zijn op de huizenprijsontwikkeling.

Als de kwaliteit van de modellen in orde is, kan langs route II direct worden berekend in welke mate de waarde van woningen is vergroot als gevolg van het veiligheidsbeleid. En dus welke waarde mensen hechten aan de effecten van dat beleid. Op die manier worden de opbrengsten van het beleid bekend zonder dat de effecten van dat beleid precies bekend hoeven te zijn.

Van een dergelijke aanpak zijn in de internationale literatuur diverse voorbeelden bekend. De meeste daarvan proberen met de hedonische prijsmethode de effecten van stedelijke vernieuwing te meten (zie bijvoorbeeld Kain en Quigley, 1970;

Galster, 1987; Lee et al., 1999; Ellen et al., 2003; Ding en Knaap, 2003). In Nederland zijn op die manier recentelijk de maatschappelijke baten van stedelijke vernieuwing in het kader van het Grotestedenbeleid in kaart gebracht (Marlet en Van Woerkens, 2005).

Naar analogie van deze studies lijkt de hedonische prijsmethode ook een geschikt instrument voor het berekenen van de opbrengsten van sociale investeringen in het algemeen en die in veiligheid in het bijzonder. Zoals in dit hoofdstuk duidelijk is geworden kan dat op twee manieren (de routes I en II in figuur 8.3). Zulke berekeningen zijn een cruciaal onderdeel van een integrale kosten-batenanalyse. En zonder inzicht in de kosten en opbrengsten van beleid is een zinvol debat over het maatschappelijk nut van sociale investeringen niet mogelijk.

Noten

1. Hierbij is een kanttekening op zijn plaats: er bestaat een samenhang tussen de mate waarin die verschillende soorten misdrijven voorkomen. In de coëfficiënt die we vinden voor geweldsmisdrijven is naar verwachting dus voor een deel ook het effect van andere soorten misdrijven verdisconteerd.
2. In tabel 8.1 zijn de resultaten opgenomen uit het verband tussen geregistreerde misdrijven en huizenprijzen. In de hier besproken enquête is echter het ervaren slachtofferschap gemeten. Voordat daarvan de waarde kan worden bepaald, moeten de regressieanalyses dus worden overgedaan op basis van ervaren slachtofferschap in plaats van geregistreerde misdrijven.

Literatuur

- Blomquist, G.C., Berger, M.C. & Hoehn, J.P., 1988. New estimates of quality-of-life in urban areas. *The American Economic Review*, 78 (1), 89-107.
- Ding, C. & Knaap, G.-J., 2003. Property values in inner-city neighborhoods: the effects of homeownership, housing investment, and economic development. *Housing Policy Debate*, 13 (4), 701-727.
- Ellen, I.G. et al., 2003. Housing production subsidies and neighborhood revitalization: New York city's ten-year capital plan for housing. *FRBNY Economic Policy Review*, pp. 71-85
- Galster, G., 1987. *Homeowners and Neighborhood Reinvestment*. Durham: Duke University Press.
- Kain, J.F. & Quigley, J.M., 1970. Evaluating the Quality of the residential environment. *Environment and Planning* (2), 23-32.
- Knapp en Graves, 1989. On the role of amenities in models of migration and regional development. *Journal of Regional Science*, 29 (1), 71-87.
- Lee, C-M., Culhane, D.P., & Wachter, S.M., 1999. The differential impacts of federally assisted

- housing programs on nearby property values: a Philadelphia case study. *Housing Policy Debate*, 10 (1), 75-93.
- Marlet, G.A. en Woerkens, C.M.C.M. van, 2005. *Atlas voor gemeenten 2005*. Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten.
- Marlet, G. en Woerkens, C.M.C.M. van, 2005. *De effectiviteit van grotestedenbeleid*. Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten.
- Ministerie van BZK, 2003. *Politiemonitor Bevolking*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Terpstra, J. en Bakker, I., 2002. *Met recht lokaal, evaluatie van Justitie in de Buurt*. Enschede: IPIT.

9. Conclusie en vooruitblik

“De essentie van kosten-batenanalyses (kba) is het denken in alternatieven. In een kba worden alle voordelen en alle nadelen van interventies met elkaar vergeleken, met alle beperkingen van dien.” (Taco van Hoek, CPB)

Wat leveren de casestudies en de conferentie op aan inzichten? De casestudies op de terreinen kinderen en jeugd, onderwijs, arbeid, wonen en veiligheid geven ons een inkijk in ‘the state of the art’ van onderzoek naar effecten, kosten en baten van sociaal beleid. Die state of the art hebben we vervolgens tijdens de conferentie voorgelegd aan een vijftigtal deskundigen op verschillende terreinen. Aanleiding voor de conferentie was de vraag hoe we de opbrengsten van sociale investeringen inzichtelijk kunnen maken, en wel zo overtuigend dat het onderwerp een rol gaat spelen in de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke afwegingen over de allocatie van publieke middelen. In dit hoofdstuk schetsen we in drie hoofdlijnen de uitkomsten van dit debat, met daarbij in gedachten het feiten-waardenafwegingsmodel uit hoofdstuk 2. Ten eerste gaat het over het inzicht in effecten, kosten en baten – ofwel de opbrengsten – van sociale investeringen, ten tweede over de wenselijkheid van kba’s van sociale investeringen en tot slot over politiek-bestuurlijke rationaliteit. We besluiten met een vooruitblik.

9.1 Inzicht in effecten, kosten en baten van sociale investeringen

Complex

Zoals we in hoofdstuk 2 kunnen lezen, zijn kba’s van sociale investeringen lastig en complex, omdat effecten zich vaak pas na langere tijd voordoen, omdat de causaliteit moeilijk aan te tonen is als het om preventie gaat en omdat effecten kokers overstijgen. Edzes en Moes bijvoorbeeld signaleren in hun casestudie over de so-

ciale werkvoorziening (hoofdstuk 6) vooral een hiaat als het gaat om immateriële baten en om inzicht in de sociale doelstelling van de sociale werkvoorziening. We werken deze complexiteit uit aan de hand van de complexe interventielogica en illustreren deze vervolgens met behulp van de cases.

In de complexe interventielogica (Torenvlied en Akkerman, 2005) worden vier kenmerken onderscheiden die van invloed zijn op het – moeilijk – herleiden van effecten van sociale investeringen. Zo is er ten eerste de invloed van *verstorende factoren* in samenhang met de afstand tussen maatregelen en effecten. Wanneer de afstand tussen maatregelen en effecten groot is, is de kans op verstorende factoren groter. De vraag is dan in hoeverre de effecten van het beleid nog zijn toe te schrijven aan dat beleid. Junger beschrijft in haar bijdrage aan de conferentie de relatie tussen voorschoolse educatie en het voorkomen van antisociaal gedrag later in het leven (hoofdstuk 3). Antisociaal gedrag voorspelt onder meer een problematische schoolcarrière, toekomstige relatieproblemen, een relatief grote kans op werkloosheid en een grotere kans om op een uitkering te zijn aangewezen. Het gaat hier om langetermijneffecten die tussentijds nog door allerlei factoren anders dan de voorschoolse educatie kunnen worden beïnvloed. Zij stelt daarom dat de effectiviteit van een interventie uitsluitend kan worden vastgesteld wanneer het onderzoek voldoet aan een aantal kwaliteitseisen. Een van deze eisen is de *randomized control trial* (RCT). Dit houdt in dat er minstens twee groepen worden bestudeerd, een experimentele en een controlegroep, waarbij de toewijzing van de deelnemers aan beide groepen op aselechte, dus gerandomiseerde, wijze is gebeurd. Een andere eis is dat een experiment een voor- en een nameting dient te hebben en bij voorkeur meerdere nametingen om ook langetermijneffecten te kunnen meten.

Ten tweede is het mogelijk dat er *neveneffecten* zijn op meerdere gebieden en niet alleen in het domein waar de interventie plaatsvindt. Om bij het bovenstaande voorbeeld van Junger te blijven: studies naar kinderen met of zonder antisociaal gedrag geven aan dat dit gedrag leidt tot een vertienvoudiging van de kosten die worden gemaakt in de domeinen gezondheidszorg, onderwijs en justitie en in de sociale zekerheid. Omgekeerd heeft het voorkomen van antisociaal gedrag dus positieve neveneffecten in al deze domeinen. Ook schaalvergroting in het onderwijs kan dienen als voorbeeld. De studie van Van de Venne (hoofdstuk 5) concentreert zich op effecten op de doelmatigheid en bureaucratie op scholen, op de kwaliteit van het onderwijs en op de sociale cohesie binnen de school. Verschillende Amerikaanse onderzoeken tonen aan dat relatief kleine scholen een veilige omgeving creëren voor leerlingen en docenten, dat zij elkaar kennen en vertrouwen. Ook is

het percentage uitvallers relatief laag en het aantal gediplomeerden hoger, en stromen er relatief meer studenten door naar het hoger onderwijs. Maar wat zijn de effecten buiten het domein van onderwijs? Waarom weten we daar nog zo weinig van? Vanuit het oogpunt van criminaliteit of van verkeersveiligheid zou misschien helemaal niet zijn gekozen voor schaalvergroting als die effecten waren meegenomen in de besluitvorming. De vraag is dan overigens wel of er een onderzoeksdesign mogelijk is dat zinnige informatie oplevert voor deze complexiteit. Het blijkt al lastig om uitspraken te doen over de effecten binnen het onderwijs. Toch heeft juist het rekening houden met positieve en negatieve neveneffecten op andere domeinen – over kokers heen – tegelijkertijd ook meerwaarde bij het nadenken over opbrengsten van sociale investeringen.

Het derde kenmerk van de complexe interventielogica is de *dynamische werkelijkheid* waarin sociale investeringen gedaan worden. Daardoor kan de aard van het probleem veranderen. De veranderlijkheid van problemen doet zich vaker voor, maar toch vooral bij sociale investeringen. De studie over de sociale werkvoorziening van Moes en Edzes (hoofdstuk 6) is een voorbeeld van de veranderlijkheid van de probleemdefinitie in de tijd.

Het effect van de sociale werkvoorziening wordt afgemeten aan een productiviteitsdoelstelling (het benutten van arbeidscapaciteit van de doelgroep), een reïntegratiedoelstelling (het streven naar door- en uitstroom) en een sociale doelstelling (een vangnet voor arbeidsgehandicapten die niet regulier kunnen werken). Het rendement op de eerste twee doelstellingen blijkt echter achter te blijven: de productiviteit blijft achter bij die in de industriële sector en er stromen minder mensen uit de sociale werkvoorziening door naar de reguliere arbeidsmarkt. Moet er nu een omslag komen die meer gericht is op de arbeidsontwikkeling van de doelgroep – werken aan de productiviteit van de mensen en het doorstromen naar een reguliere werkgever (via begeleid werken) – of is het zo dat met de sociale werkvoorziening toch vooral de sociale doelstelling wordt gediend en zou men zich juist daarop moeten richten? Dat is lastig te bepalen, omdat het rendement op de sociale doelstelling onbekend is. Hoe is het te kwantificeren? Effecten kunnen zich voordoen in de sociale omgeving, in eigenwaarde, in gezondheid, in waardering van de familie en in geluk. Maar hoe meet je dat?

Dat het bij sociale investeringen vaak gaat om het *voorkómen van problemen*, maakt dat effecten moeilijk waarneembaar zijn (het vierde kenmerk van de complexe interventielogica). We kunnen dit toelichten aan de hand van de studie van Gruis (hoofdstuk 7) naar herstructurering en buurtbeleid: fysiek of sociaal? Kan de ver-

valspiraal in buurten niet in een eerder stadium worden gestopt of afgeremd door slim sociaal beheer? Iets dat wordt voorkomen (verval van de buurt) kan niet worden waargenomen. Het is dan ook niet eenvoudig te bewijzen dat het niet-optreden van verval het gevolg is van sociaal beheer in buurten. Gruis concludeert in zijn bijdrage dat een sociale aanpak effectief kan zijn bij het behouden of versterken van de marktpositie van buurten, maar ook dat er nog veel empirisch onderzoek nodig is om bewijsmateriaal te verzamelen voor de effecten van sociale investeringen op het domein van het wonen.

In getallen of geld?

Hoe zijn effecten te vergelijken? Is het mogelijk effecten in het sociale domein te kwantificeren of zelfs te *monetariseren*? Het voorkómen van de gevolgen van anti-sociaal gedrag is een voorbeeld waarbij een effect goed in geld is uit te drukken. Studies naar kinderen met of zonder antisociaal gedrag geven immers aan dat dit gedrag leidt tot een vertienvoudiging van de kosten die worden gemaakt in onder meer de gezondheidszorg, het onderwijssysteem, het justitiële systeem en in de sociale zekerheid. Echter, het waarderen van de immateriële baten van de sociale doelstelling van de sociale werkvoorziening is veel moeilijker. Hoe meet je nu of iemand gelukkiger is geworden van de sociale werkvoorziening of meer eigenwaarde heeft?

Marlet (hoofdstuk 8) laat zien dat het mogelijk is de mate van geluk – op het gebied van wonen – wel in geld uit te drukken. Uit berekeningen op basis van de hedonische prijsmethode blijkt dat veiligheid in een stad samengaat met hogere huizenprijzen (Marlet en Van Woerkens, 2004). Elk extra geweldsmisdrijf per 1.000 inwoners blijkt in een stad samen te gaan met een lagere waarde van een gemiddeld huis in die stad van zo'n > 1.100. Voor een stad als Utrecht, met gemiddeld zo'n twaalf geweldsmisdrijven per 1.000 inwoners per jaar, zou dat betekenen dat de huizen gemiddeld zo'n > 13.000 goedkoper zijn als gevolg van de onveiligheid. Of omgekeerd, een volledig veilige stad Utrecht is de inwoners dus zo'n > 13.000 waard. De hedonische prijsmethode geeft dus inzicht in de waarde van veiligheid. Zoals Marlet stelt: "Publieke goederen kennen geen marktwaarde, maar wij koppelen die aan de huizenprijs."

Meerding heeft het in zijn bijdrage over kindermishandeling (hoofdstuk 4) over de kwaliteit van leven, waarbij hij een onderscheid maakt tussen de economische en de intrinsieke waarde van een mensenleven. Bij het berekenen van de economische waarde gaat het om gevoelige en complexe materie. Kindermishandeling is moei-

lijk te monetariseren. Een mogelijkheid om de intrinsieke waarde te berekenen is de *'quality adjusted life years'* (QALY). Daarmee wordt het mogelijk om een effect – of beter: een waarde – als levenskwaliteit wel in getallen uit te drukken.

Er zullen echter waarden zijn die niet in getallen of geld kunnen worden uitgedrukt. Met andere woorden, het is niet te voorkomen dat er ergens een post is die je kwantitatief niet kunt waarderen. Dan treedt plan B in werking: breng die waarden in kaart en weeg ze tegen elkaar af. Of zoals een deelnemer aan de conferentie stelt: “Er blijven categorieën die niet in getallen zijn uit te drukken, maar die wel als tekst kunnen worden opgenomen, waarbij wordt aangegeven of het om een positief of een negatief effect gaat.” Bij de afweging gaat het om de vraag welke waarden er rond een bepaalde interventie in het geding zijn en aan welke waarden we meer belang hechten. In hoofdstuk 2 noemen we dit een *'feiten-waardenafwegingsmodel'*.

Aan een kba gaat gedegen *onderzoek naar effecten* vooraf. Op het sociale domein is nog veel werk te verzetten, zoals blijkt uit de verschillende casestudies. Bijna alle auteurs geven aan dat meer onderzoek naar effecten van beleid – in de Nederlandse situatie – nodig is. Veel van het onderzoek naar effecten van interventies, bijvoorbeeld op het gebied van antisociaal gedrag, kindermishandeling en schaalvergroting in het onderwijs, is gedaan in de VS. We weten nog weinig van effecten van sociaal beleid, maar vooral op grond van Amerikaans onderzoek komen we al een stap verder. Bovendien is er veel mogelijk, ook dat laten verschillende casestudies zien. En er zijn goede Nederlandse voorbeelden, zoals de casestudie naar de waarde van veiligheid.

9.2 De wenselijkheid van kba's van sociale investeringen

Kba's van sociale investeringen zijn gewenst. Beleidsmakers op landelijk en op lokaal niveau vragen erom. Zoals een van de deelnemers tijdens de conferentie opmerkt: “Welke sociale ingrepen zijn nu effectief als het gaat om veiligheid? Ik kan niet laten zien dat speeltuinen meer veiligheid opleveren.” Daar komt nog bij dat sociale investeringen bijna altijd effecten op meerdere beleidsterreinen genereren. Wat levert een speelpleintje in een wijk op? Kunnen we alle neveneffecten in beeld brengen? Dit vraagt om een multisectorale benadering.

Over kokers heen

Multisectorale kba's hebben meerwaarde. Tijdens de conferentie werd dat vooral naar aanleiding van schaalvergroting in het onderwijs duidelijk gemaakt. "Juist als een meer integrale benadering wordt gebruikt, wordt het – hoewel complex – pas interessant, bijvoorbeeld de samenhang tussen onderwijs, veiligheid en sociale cohesie..." Vanuit criminaliteitsoogpunt en vanuit het perspectief van verkeersveiligheid is schaalvergroting geen logische keuze. Bij schaalvergroting verhuizen scholen vaak naar de randen van een stad. Dit levert meer mobiliteit op van scholieren die nu op de fiets of brommer naar school gaan. Daarmee wordt de kans op verkeersongelukken groter. Overigens betekent zo'n verhuizing ook dat voorzieningen worden onttrokken aan de wijken waar de afzonderlijke scholen stonden: wat zijn daarvan de kosten en baten?

Verkokerde budgettering

Andersom leiden monosectorale kba's bijna per definitie tot ongelukken. Juist ook omdat sociale investeringen dan vaak alleen maar geld kosten: effecten in de vorm van baten doen zich immers vooral voor in de andere kokers en op de langere termijn, en niet meteen of mogelijk helemaal niet in de eigen sector. Verkokering van de budgettering draagt bij aan dit probleem.

Preventie of herstel?

In hoofdstuk 2 stellen we dat sociale investeringen zich nadrukkelijk onderscheiden van wat we 'herstelbeleid' noemen. We veronderstellen dat sociale investeringen meer opleveren en goedkoper zijn dan vormen van herstelbeleid. Maar is dat ook zo?

De jeugdcasestudies wijzen uit dat investeren in preventie van kindermishandeling en vooral van antisociaal gedrag inderdaad rendement oplevert. De casestudie over antisociaal gedrag laat zien dat preventief ingrijpen – vóórdát antisociaal gedrag zich heeft gestabiliseerd en vóórdát alle bijkomende negatieve consequenties kunnen verschijnen – veel baten kan genereren. Baten in de vorm van kostenbesparingen op de domeinen gezondheidszorg, onderwijs, justitie en sociale zekerheid. Maar naar de effecten van preventie blijft meer onderzoek nodig. In de studie over kindermishandeling (hoofdstuk 4) stelt Meerding: "Hoe effectief de huidige interventies ook zijn, ze hebben gemeenschappelijk dat pas in een laat stadium wordt ingegrepen, namelijk als er al sprake is van mishandeling of verwaarlozing. Mogelijk is het effectiever en ook kosteneffectiever om door primaire preventie eerder in te grijpen in situaties waarin nog geen sprake is van mishandeling, maar wel van

een verhoogd risico.” Vanuit het perspectief van maatschappelijke kosten en opbrengsten zijn *home visitation*-programma's, zoals het in de VS ontwikkelde Nurse-Family Partnership, veelbelovend, hoewel dit wel aanvullend onderzoek vraagt in de Nederlandse situatie. Meerding wijdt in de studie, naast specifieke programma's gericht op het interveniëren in de opvoeding, nog een aparte paragraaf aan algemeen preventief beleid – zoals armoedebestrijding, het voorkómen van tienerzwangerschappen, het voorkómen van het ontstaan van eenoudergezinnen en een goede toegang tot de gezondheidszorg – waarvan positieve effecten mogen worden verondersteld, maar waarvan de effecten nog niet zijn vastgesteld.

De vraag naar meer onderzoek op het gebied van preventie geldt ook voor de andere casestudies. Bij de sociale werkvoorziening is meer onderzoek nodig naar het rendement van 'gewoon werken' in plaats van werken in een beschermde omgeving. De Nederlandse oplossing van de sociale werkbedrijven is internationaal vergeleken niet de goedkoopste, en als het om doorstroming naar arbeid gaat ook niet de beste.

Over de effecten van schaalgrootte in het onderwijs is nog veel onduidelijk. Een van de deelnemers van de conferentie verwoordde dit als volgt. “Het onderzoek is ongelijk verdeeld; vergelijk de kosten die worden besteed aan het onderzoek naar onderwijs met die voor het onderzoek naar files.”

Bij stedelijke vernieuwing lonen sociale investeringen in bepaalde wijken, meer dan fysieke ingrepen. Tijdens de conferentie blijkt dat er al veel sociale interventies worden gedaan. Wel is de sociale pijler een ondergeschoven kind, hoewel er ook voorbeelden zijn van wijken waarin alleen sociaal is geïnvesteerd, zonder succes. Volgens Gruis (hoofdstuk 7) zou de overheid zich veel meer moeten concentreren op sociaal-economische maatregelen in plaats van de nadruk op fysieke investeringen te verdubbelen.

Bij veiligheid hebben we nog onvoldoende zicht op welk type interventies het meeste waard zijn.

Het is echter ook mogelijk om te veel te willen weten, om als beleidsmaker kopje onder te gaan in de kennis die er al is. Beleid maken houdt ook handelen in, niet alleen op basis van kennis, maar ook op grond van politieke keuzes. Bovendien zijn er zeer complexe onderzoeksdesigns nodig.

9.3 Politiek-bestuurlijke rationaliteit

Het is niet eenvoudig de kosten en baten van sociale investeringen in kaart te brengen of zelfs te berekenen. Er is echter wel veel mogelijk, zoals de casestudies laten zien. Maar hoe compleet een kosten-batenanalyse ook is, politici en bestuurders kunnen op grond van hun overtuigingen of (budgettaire) verkokering andere keuzes maken, anders dan een kba uitwijst. Wat kunnen kba's van sociale investeringen nu betekenen voor politici en bestuurders? Is het – zoals we in hoofdstuk 2 stellen – mogelijk om te voorkomen wat In 't Veld et al. (2005) 'tragisch bestuur' noemt? Aan welke eisen moeten kosten-batenanalyses dan voldoen?

Een nieuwe stijl van beleid: denken in alternatieven

Kba's dragen bij aan een nieuwe stijl van beleid, namelijk het denken in alternatieven. Er is niet één ideale oplossing, er zijn meer aanpakken mogelijk. Dat wil zeggen: er valt iets te kiezen, bestuurders maken een bepaalde keuze. Dit denken in alternatieven geldt zeker ex ante. Maar ook na een ex-post evaluatie kan het denken in alternatieven worden voortgezet. In theorie mondt een ex-post evaluatie uit in één beste oplossing. In de praktijk zal het vaker voorkomen dat er meer oplossingen mogelijk zijn, elk met hun eigen voor- en nadelen. Uit een Amerikaans voorbeeld blijkt dat er dure interventies zijn met een groot effect en hoog rendement; daarnaast zijn er relatief goedkope interventies met een relatief goed rendement.

Het denken in alternatieven geldt niet alleen alternatieven voor beleid, maar ook het denken in alternatieve effecten, effecten over kokers heen. Zoals gezegd is het belangrijk te denken over neveneffecten van beleid in andere sectoren dan waarvoor het beleid is bedoeld. Neveneffecten leiden daarmee niet alleen tot complexiteit in de zin van 'moeilijkheid', maar bieden ook de kans kba's vollediger te maken en rekening te houden met kosten en baten op verschillende beleidsterreinen. Juist de complexe interventielogica biedt aangrijpingspunten voor het denken over beleidsalternatieven.

Experimenten

Hoe geef je die nieuwe stijl van beleid vorm? Door te werken met experimenten, en door beleid op te vatten als een reeks van experimenten. Zowel ex ante als ex post. Er is niet 'de beste en enige vorm van beleid'; er zullen altijd meer mogelijkheden zijn, met voor- en nadelen, duurder of goedkoper, enzovoort. Kba's kunnen 'the spirit of experimentalism' versterken. Beleid krijgt dan de vorm van een reeks experimenten die na verloop van tijd kunnen leiden tot randvoorwaardelijke regelgeving, dat

wil zeggen regelgeving waarin met de nodige terughoudendheid ongewenste uitkomsten worden vastgelegd (RMO, 2006).

Controle

Een kba vergroot de ruimte voor politiek. Zowel voor de controlerende functie van de vertegenwoordigende organen en van politici. Maar belangrijker nog, tot democratische controle van burgers. Volgens Junger hebben burgers recht op bewezen effectieve interventies. Echter, burgers hebben niet alleen recht op effectieve interventies, maar ook op inzicht in de manier waarop die interventies worden voorbereid, welke de veronderstellingen en aannames zijn en welke effecten zich kunnen voordoen.

9.4 Vooruitblik

We besluiten deze conclusie met een aantal *appetizers* voor het vervolg: een aantal stellingen die een indruk geven van de mogelijke vervolgstappen op deze inventarisatie.

Verbod op monosectoraal kba-denken

In de politiek wordt gevraagd om meer *evidence-based* beleid. De departementen zijn bezig met het opzetten van intermediaire functies die bemiddelen tussen kennis en beleid. Voor departementen en bestuur leveren kba's *evidence*, en de politiek kan op grond van *evidence* beter controleren, mits *evidence-based* beleid over kokers heen kijkt. Het gevaar van meer *evidence-based* beleid is dat men nog preciezer binnen de eigen koker gaat kijken en daarmee juist belangrijke '*evidence*' buiten de eigen sector over het hoofd ziet.

Theoriegestuurd beleid

In veel gevallen is er echter helemaal geen *evidence base*. De zorg om *evidence base* heeft dan mogelijk al snel een stop op het denken tot gevolg. Om dit te voorkomen, is meer theoriegestuurd beleid nodig. Beleid moet niet alleen van empirische bevindingen uit evaluatieonderzoek uitgaan, maar meer nog van theorie. Theorieën zijn daarbij uitspraken over menselijk gedrag die empirisch getoetst zijn. Dit kan bij uitstek door het opzetten van ex-ante evaluatieonderzoek, waar op basis van een theorie wordt nagedacht over de effecten van beleidsalternatieven. Daarmee wordt niet alleen een bijdrage geleverd aan effectief beleid, maar ook aan wetenschappelijke theorievorming en kennis. Vervolgens kan de theorie in de praktijk worden getoetst in de vorm van experimenten.

Denken over neveneffecten en beleidsalternatieven: beleidscompetitie

Rekening houden met positieve en negatieve neveneffecten op andere domeinen – over kokers heen – is niet alleen complex, maar is juist van meerwaarde bij het nadenken over opbrengsten van sociale investeringen. Denken in beleidsalternatieven maakt het mogelijk keuzes tussen die alternatieven te maken: er valt iets te kiezen voor bestuurders en politici.

Herstel- én preventiebeleid?

Ook herstelbeleid zal altijd nodig zijn en levert vaak nuttige resultaten op de korte termijn op. De overheid zou echter bij elke vorm van herstelbeleid de plicht moeten hebben na te denken over de vraag: hoe had je het kunnen voorkomen? Nadenken over preventiebeleid hoeft vervolgens niet in de eigen koker te gebeuren.

Literatuur

In 't Veld, R. et al., 2005. *Eindrapport kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*. Den Haag: Taskforce Jeugdwerkloosheid.

Marlet, G. en C. van Woerkens, 2004. *De maatschappelijke baten van een veilige stad*. Breukelen: Nyfer.

RMO, 2006. *Vershil maken: eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Torenvlied, R. en A. Akkerman, 2005. *Preventiebeleid: een verkennende achtergrondstudie*. Den Haag: RMO, Werkdocument 7.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad is:

prof. Hans Adriaansens

prof. Maurits Barendrecht

prof. Talja Blokland-Potters

prof. Anneke van Doorne-Huiskes

prof. Paul Frissen

Sadik Harchaoui

Yolan Koster-Dreese

José Manshanden

prof. Micha de Winter

Krijn van Beek is algemeen secretaris van de raad.

De RMO is bij wet ingesteld op 1 januari 1997. Zijn formele opdracht luidt: “de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de hoofdlijnen van beleid inzake de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor zover deze van invloed zijn op de participatie van burgers in en de stabiliteit van de samenleving”.

Parnassusplein 5

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 54 46

rmo@adviesorgaan-rmo.nl

www.adviesorgaan-rmo.nl

raad voor maatschappelijke ontwikkeling



Colofon

Opbrengsten van sociale investeringen
Ingrid Doorten en Rien Rouw (red.)
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

ISBN-10: 90 6665 792 8
ISBN-13: 978 90 6665 792 2
NUR 740

Eindredactie
Ellen Sengeren

Foto omslag
© Takingpics (BigStockPhoto.com)

Vormgeving omslag
Marc Horvat, Uitgeverij SWP

Vormgeving binnenwerk
Lieve Maas Producties

Opmaak figuren en tabellen
Uitgeverij SWP

Uitgever
Paul Roosenstein

Voor meer informatie over overige uitgaven van Uitgeverij SWP:
Postbus 257, 1000 AG Amsterdam
Telefoon: (020) 330 72 00
Fax: (020) 330 80 40
E-mail: swp@swpbook.com
Internet: www.swpbook.com